

# 지역발전 패러다임 연구

## A Study on Regional Development Paradigm

소진광\*

SO, Jin Kwang

### ■ 목 차 ■

- I. 들어가는 말: 민주주의 이상과 지역발전 패러다임
- II. 지역발전 의미와 공공부문의 역할
- III. 지역발전 패러다임의 변천
- IV. 맺는 말

지역발전은 공간현상의 분석결과에 가치를 부여하는 일련의 변화를 의미한다. 따라서 지역발전 관련 가치판단은 공간현상을 보는 관점에 따라 달라질 수 있다. 가치판단이 달라지면 지역문제 인식과 지역발전 목표가 달라지고, 이를 해결, 실현하기 위한 실천논리도 달라진다. 이와 같이 가치판단에 따라 지역발전에 대한 설명과 해석은 달라진다. 가치판단은 ‘바람직한 상태’에 근거하고 있기 때문에 시간과 공간의 상호작용에 따라 다르다. 이 논문에서 지역발전 패러다임은 공간현상의 가치판단 관점으로 정의한다. 이러한 가치판단은 당대에 보편적으로 인정되는 신념과 가치체계를 포함한다. 따라서 지역발전 패러다임은 이러한 가치판단의 근거와 ‘바람직한 상태’의 범위로 구체화 될 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 지역발전 관련 패러다임을 내용적 측면과 변화의 측면으로 구분하여 접근한다. 이러한 연구목적을 실현하기 위해 이 연구는 우선 지역발전을 시간과 공간의 상호작용 관점에서 검토한다. 둘째 이 연구는 주민들의 일상생활과 관련하여 공공부문과 민간부문을 구분하고, 이러한 관점에서 지역발전에 관한 정부의 역할 변화를 논의한다. 셋째, 이 연구는 지역발전 관련 패러다임 변화를 검토한다. 이러한 연구는 향후 지역발전 정책수단을 마련하는데 기여할 것으로 기대된다.

\* 가천대학교 교수

논문 접수일: 2016.2.2, 심사기간(1차): 2016.2.25~2016.3.22, 게재확정일: 2016.3.22

- 핵심용어: 지역발전, 패러다임, 지역발전의 물리적 척도, 지역발전의 인간척도, 거버넌스, 사회적 자본, 지속가능한 발전, 공간정의.

Regional development is based on 'the practice oriented knowledge', thereby satisfying positive analysis on spatial phenomena and value judgement on that. In other words, regional development lies on weighing 'the value' in the changing spectrum of human settlement. Therefore, the value judgement may vary depending on the view points about what should be done in human settlement practice. In this context, this study aims at reviewing the change of regional development paradigm. Regional development paradigm is defined as the viewpoint on the judgement of spatial phenomena, in other words human settlement. This study analyzes regional development paradigm into two parts; one is about the contents of regional development, the other is about changing process of regional development. For this purpose, this article defines the meaning of regional development, examines the boundary between public sector and private one to promote regional development, studies the change of regional development paradigm by reviewing several key issues for regional policy. This study can contribute to formulating regional development policies.

- Key Words: Regional Development Paradigm, Physical Scale on Regional Development, Human Scale on Regional Development, Governance, Social Capital, Sustainable Development, Spatial Justice.

## I. 들어가는 말: 민주주의 이상과 지역발전 패러다임

인간은 누구나 '자유', '평등', '박애'를 누리거나 표방하고 싶어 한다. '자유'는 생물 개체의 본능적 속성을 가리키며, 인간의 창의력과 발전에 영향을 미친다. 인간에게 있어 '자유'는 흔히 존재의 필요조건으로 논의되고 있다. 따라서 '자유'와 존재는 따로 떼어 논의할 주체가 아니다. 인간에게 '자유'가 특별한 의미를 가지는 이유는 인간이 사회적 동물이기 때문이다. 즉, 개별적 존재를 뒷받침하는 '자유'가 집단을 이루는 과정에서 나타낼 수 있는 상호충돌이 인류 사회의 유형과 특성을 가늠한다. 한 사람의 자유는 다른 사람의 자유와 종종 충돌하며 갈등을 유발하고 이러한 갈등해결방식이 인간집단을 유형화한다.

개별 '자유'를 어느 수준에서 인정하느냐는 인간사회의 가장 원초적 과제였다. 또한 개인이 누려야 할 '자유'가 타고난 능력과 신분, 인종으로부터 영향 받지 말아야 한다는 주장은 오랜 시간이 걸려서야 통설이 되었다. 다른 한편 개별 인간을 모아 인간사회를 이루듯이 개인의 '자유'를 모두 합하고 그 합(合)을 모두에게 나누어 '평등'을 이루어야 한다는 명제에는 모두가 동의한다. 그러나 인간사회에서 '자유'처럼 '평등'을 개인의 태생적 존재근거로 인정하기엔 풀어야 할 과제가 많다. '정글의 법칙'에서와 같이 '평등'은 살아남은 자의 결과가 아니기 때문이다. 즉, 모두가 지향하고 주장하는 '평등'은 개인이 결정할 수 없는 집단논리를 필요로 하고, 개인 혼자로서는 지킬 수 없는 다른 구성원과의 관계로부터 정의된다. 따라서 '평등'은 집단사회의 갈등해결 기준이거나 인간사회 건강정도를 나타내는 지향점이지 반드시 실천되어야 할 덕목이 아니라고 주장하는 사람도 있다.

이와 같이 '평등'은 구성원끼리의 관계를 관리할 수 있는 사회집단 관점에 근거하고 있다. 따라서 '평등'은 이해당사자의 협상에 의해 교환율을 정하는 시장원리로는 정의되거나 관리될 수 없다.<sup>1)</sup> 고전적 '자유방임주의(laissez-faire)'조차도 공동사회의 질서유지를 시장원리에 맡기지 않고, 국가의 기본적인 의무로 정의한 것도 이 때문이다. 이와 같이 지극히 개인적인 '자유'와 사회적인 '평등'은 공존의 접점을 놓고 시대에 따라 다른 긴장관계를 유지하고 있다. '평등'은 이해당사자가 아닌 제3의 장치를 통해 정의되고 관리되기 시작하였으며 이러한 장치의 대표적 기관이 정부(government)다. 많은 나라가 이러한 '평등'의 속성을 공간 차원에서 '균형발전'으로 정의하고 대규모 국가사업을 수행해오고 있다. 이러한 지역균형 감각은 종종 지역의 차원과 관련하여 갈등으로 표출된 바 있고, 시장원리를 작동하는 개인의 '자유'와 일종의 긴장관계를 유지하고 있다.

'자유'와 '평등'의 긴장관계를 조화롭게 조정할 수 있는 장치는 '박애'다. '박애'는 서로의 입장을 존중하려는 '역지사지(易地思之)'의 실천덕목에 속한다. 따라서 '자유', '평등', '박애'는 사회적 동물에 속하는 인간이 '발전'을 추구하는 과정에서 그 배합비율을 놓고 의견을 달리하는 가장 원초적인 주제이다. '발전'은 시간함수와 공간함수의 복합 좌표에서 정의되고, 비교될 수 있는 '보다 나은 상태나 현상'을 의미한다. 그러한 비교는 특정 공간을 대상으로 시간좌표 상에서 접근할 수도 있고, 특정 시점에서 서로 다른 공간현상을 비교대상으로 하여 접근할 수도 있다. 그러나 그러한 비교가 시·공간 좌표에서 판별되더라도 이의 의미부여는 '자유', '평등', '박애'의 배합비율에 따라 다르다.

다른 한편, 공간현상<sup>2)</sup>은 공간의 범위, 물리적 거리와 이의 극복 수단, 공간에 내재되어 있

1) 시장원리는 상대방과의 차이점과 다른 위상을 교환할 경우에 적용될 수 있다. 따라서 평등은 교환의 대상이 아니다.

2) 공간현상은 Haggett(1965)에 의해 체계적으로 설명된 바 있다. 그에 의하면 인간의 이동은 나름대로

는 자원, 그리고 그 안에서 자원을 활용하는 사람들의 경제, 사회, 문화적 특성에 따라 복잡하고 다양한 경우로 분류될 수 있다. 따라서 어느 곳도 동일한 공간현상을 보여주는 지역은 없다. 또한 공간현상은 주변과의 상호작용 관점에서 3차원 이상의 복합적 변수를 포함하고 있다. 결국 주변과의 상호작용에 따라 다를 수밖에 없는 공간현상의 절대 비교는 사실상 불가능하다. 그럼에도 불구하고 공간현상인 지역발전은 비교를 통해 인지되고, 평가된다. 특히 후기 산업사회나 정보화 시대엔 주민들의 선택기준에 따라 다양한 발전현상이 가능하다. 이와 같이 지역발전의 의미가 중요한 이유는 주민의 선택대상이기 때문이다.

이러한 맥락에서 지역발전은 인간 활동분야에 따라, 지역의 규모에 따라, 주민들의 사회, 경제, 문화적 태도 및 행태에 따라 달리 해석된다. 그럼에도 불구하고 '발전'에는 방향과 속도라는 인식 '틀'이 내재되어 있어서 나름대로 이에 접근하는 관점이 구분될 수 있다. 예를 들면 지역발전을 소득증대의 관점에서 공간적으로 비교하거나, 시계열로 비교할 수도 있고, 환경의 질 관점에서 접근할 수도 있다. 즉 지역발전을 정의하는 관점이 시대에 따라 사람에 따라 혹은 정치, 사회, 문화적 맥락에 따라 다를 수 있다. 지역발전을 접근하는 관점은 실증적 사실관계에 더하여 가치판단의 준거를 필요로 한다. 이 논문에서 지역발전 패러다임은 이와 같은 공간현상의 가치판단 준거로 정의된다. 패러다임은 특정 시대에 보편적으로 인정되는 신념과 가치체계를 포함한다(Kuhn, 1962). 이러한 맥락에서 지역발전은 진리와 허위의 차원이 아니라 가치판단의 차원에서 접근되어야 한다. 가치판단과 대상의 진위 여부는 별개의 것이다. 따라서 지역발전 패러다임은 자유, 평등, 박애와 같이 인간의 본유적인 가치체계 및 신념의 결합비율에 따라 변화한다. 또한 지역발전 패러다임은 지역발전의 의미, 지역발전 관련 공공부문과 민간부문의 역할분담, 지역발전 실천수단과 밀접하게 연계되어 있다.

이 논문은 이와 같이 다양한 공간현상의 가치판단 준거, 즉 패러다임 변화를 검토하고, 이와 관련한 쟁점을 논의하여 미래 지역발전정책 수립에 시사점을 제시하기 위한 것이다. 이러

---

목적이나 의도가 포함되어 있고, 이러한 이동(movements)이 반복되면 일종의 연결망(networks)을 형성한다. 각기 다른 목적과 의도를 충족시키는 연결망이 만나는 곳은 일종의 결절(nodes)을 이루어 두 개 이상의 목적을 충족시키기에 편리하다. 이와 같이 인간의 이동, 연결망, 결절형성까지의 과정은 모두 거리(distance)라는 물리적 척도에 의해 영향을 받는다. 그러나 결절이 인간정주(human settlement)의 편리성과 가능성을 축적하면서 계층화 되고(hierarchies), 결절의 계층구조 사이에 영향범위(surfaces) 차이가 나타나면서 인간의 활동은 단순히 거리나 면적 등 물리적 척도에 의해 결정되지 않는다. 물리적 척도나 면적에 의한 장소의 의미가 인간의 선택과 상호작용하면서 공간(space) 개념으로 전환하게 된다. 따라서 인간의 활동이 면적이나 거리에 의해 영향 받던 농업사회와는 달리 다양한 경제활동이 가능하게 된 산업사회에서는 단순 거리나 면적보다는 주변과의 상호작용이 더욱 중요해졌다. 예를 들면 농업시대 다른 조건이 같다는 전제에서 논 5,000㎡를 소유한 두 사람의 부(wealth)는 위치에 관계 없이 동일하다고 평가되는 반면, 산업사회, 정보사회에서는 같은 면적, 같은 지목이라도 위치나 주변과의 상호작용에 따라 자산가치 즉 부는 큰 차이를 보인다. 이러한 차이는 공간현상으로 설명될 수 있다.

한 연구목적을 실현하기 위해서는 지역발전의 의미 변천을 검토하고, 지역발전 분야에서 공공부문과 민간부문의 역할 분담에 관한 쟁점이 논의되어야 한다. 지역발전은 개인과 가정을 뛰어 넘는 주민들의 집단적 공간현상에 속하기 때문에 본질적으로 공공부문에 속한다. 하지만 지역발전의 혜택은 지역발전의 성분을 어떻게 정의하느냐에 따라 공평하게 분배되지 않고, 개인이 추구하는 자유와 평등, 박애와 반드시 일치하지 않을 수 있다. 지역발전에 관한 공공부문과 민간부문의 역할분담이 논의되어야 하는 이유가 여기에 있다.

## II. 지역발전 의미와 공공부문의 역할

### 1. 지역발전의 의미

지역발전은 '지역(region)'과 '발전(development)'의 복합어로서 지역에서의 공간현상에 대한 가치판단을 포함하고 있다. 따라서 '발전'에 포함된 가치가 변하면 지역발전의 의미도 달라진다. 특히 '발전'의 의미는 인간 거주와 관련하여 다양한 분야에 따라 각기 다르게 정의될 수 있다. 산업혁명은 인류문명의 발전을 주로 경제성장을 통해 이해하고 설명하는데 기여하였다. 또한 산업혁명은 경제발전을 주로 생산활동 중심으로 접근하였다. 산업혁명 초기 소비는 무한정인 것처럼 여겨져, 기업가의 관심은 주로 효율적인 생산에 있었다. 그러나 '발전'은 사람들의 생활과 관련하여 복잡한 변수의 조합으로 구성되어 있다.

사람들의 생활은 분야별로 다른 특성을 지니고 있고, 분야별 활동이 상호충돌하거나 보완해준다. 즉 경제와 환경은 상호 충돌할 수 있고, 사회발전과 경제발전이 전혀 다른 궤적을 그릴 수 있으며, 반대로 서로를 보완해줄 수도 있다. 즉, 경제발전이 문화발전으로 이어지는 사례는 많다.<sup>3)</sup> 다른 한편 경제활동과 사회구조는 밀접한 관계를 가지고 있어서 자유방임에 근거한 고전적 자본주의조차도 사회안정을 공공부문의 핵심역할로 인정하고 있다. 즉, 공공부문(즉 정부)은 민간부문의 경제성장 과실의 일부를 조세로 거두어 사회안정을 도모해야 할 의무를 수행한다. 당시 사회안정은 각종 범죄에 국한 한 것으로 빈곤과 빈부격차로 인한 사

3) 이태리 Florence 도시의 Medici 가문(family)은 금융업과 모피산업으로 축적한 부(富)를 통해 인문주의의 부활을 뜻하는 Renaissance 서막을 열었다. 메디치 가문의 창시자 격인 Giovanni de Medici (1360 - 1429)는 Medici Bank를 설립하여 부를 축적하고, 이러한 부를 통해 많은 예술 활동을 지원하였다. Medici 가문의 지원을 받은 예술가들은 중세 암흑기에 금기시됐던 '신과 인간의 비교'를 자유롭게 표현했으며, 이러한 활동이 인문주의를 부활하게 된 계기를 제공하였다.

회구조의 안정성은 고려 대상이 아니었다.

경제발전도 시대와 지역특성에 따라 전혀 다른 관점에서 접근될 수 있다. 동물의 개체 수는 항상 먹이의 양에 의해 제약받아 왔다. 마찬가지로 특정 지역의 인구분포도 식량확보의 가능성과 연계되어 있었다. 이와 같이 인구규모와 식량 혹은 가용 자원과의 오랜 함수관계는 산업사회부터 급격히 변화하기 시작하였다. 사람을 대신한 기계장치의 활용으로 재화생산이 급속도로 증가하였고, 같은 맥락에서 농업기술의 발전이 농업생산 즉 식량생산을 증대시켰다. 항상 부족하던 재화의 공급은 산업혁명을 통해 생산을 늘리는 자극제가 되었고, 시장에서 공급은 수요를 창출하는 것처럼 보였다(Say's law).<sup>4)</sup>

산업혁명이 인류사회에 미친 영향은 양 극단으로 갈린다. 하나의 극은 물질적 풍요와 생활 편리성을 증대시킨 점이고 다른 하나의 극은 다양한 경제활동과 노동분업을 강조하여 공동체 혹은 지역사회를 파괴시켰으며, '발전'에 대한 편견과 편향성을 초래했다는 점이다. 다양한 경제활동과 노동분업은 한국의 농촌에서 사람 중심의 '품앗이'를 생산성 위주의 '품삿'으로 전환하였다. 모든 농촌 사람에게 적용되었던 '하루의 품'이 노동시장의 다양화와 전문화로 인해 누구에게 '2일의 품'이 되었고, 누구에게 '반나절의 품'이 되었다. 이와 같이 경제활동의 다양화와 노동분업은 인간의 능력을 계량화하고, 농업사회에서 일반적으로 통용되던 획일적 임금 책정을 거부하였다. 또한 '발전'에 대한 편견이란 양적인 성장의 긍정적 측면만 강조하여 '성장'이 곧 '발전현상'의 대표적 척도로 인식되는 경우를 의미한다. 즉, 오랫동안 '발전'의 양적인 측면만 강조되어 계량화 할 수 없는 삶의 질이 간과되었다. '발전의 편향성'이란 부족한 재화를 보충하는 기술혁명에 과도하게 의존함으로써 경제발전에서 소득의 재분배와 소비로 인한 구조적 건전성을 고려하지 못하는 경우를 의미한다.

이러한 경제활동 관련 편견과 편향성으로 인해 시장에서는 공급과잉현상이 나타나기 시작하였고, 주민들의 일상생활에서 사회, 문화적 측면이 간과되곤 하였다. 이 경우 고전적 자본주의는 시장작동에 관한 필요조건을 충족할 수 없어 구조적 결함을 드러내게 된다. 특히 공급과 소비에 영향을 미치는 시간함수가 달라, '수요-공급'의 일치에 의한 시장가격 형성은 허구에 지나지 않는다. 이와 같이 시장에서의 공급과 수요의 구조적, 특히 시간적 mismatch은 자원 활용의 최적화와도 거리가 있고, 노동시장을 왜곡한다. 노동시장에서의 수요는 주로 '현재의 상황'에 기초하고 있지만, 공급은 노동의 질과 관련하여 수요 인식으로부터 상당한 시차를 두어야 가능하다. 수요, 공급과 관련한 노동의 질 차이는 노동자를 육성하기 위한 교육·훈련 기간과 연계되어 있다.

4) 이를 비판한 대표적 경제학자는 John Maynard Keynes(1883-1946)다. Keynes는 그의 저서 *The General Theory of Employment, Interest and Money*(1836)에서 유효수요를 창출해야 한다는 논거를 제시하며 고전적 자본주의를 수정하고 시장에서의 정부개입을 정당화하는데 기여하였다.

다른 한편 노동시장이 공간적으로, 그리고 노동의 질에 따라 다양한 하위시장(sub market)으로 구성되어 있어서 총체적 수요, 공급의 일치에 의한 완전고용이라 하더라도 삶의 만족도와 차이를 보일 수 있다. 또한 시장에서 재화의 소비로 인한 최종 효용이 공급에 영향을 미치지 못하는 경우도 나타났다. 사람이 당장의 필요를 위해 재화를 소비하는 것이 아니라 미래의 소비를 위해 재화를 미리 구입하거나 재화를 소비가 아닌 거래의 수단으로 구입하는 경우가 여기에 속한다. 따라서 시장에서 현시되는 소비는 부풀려지기 시작하였고, 소비에 의한 효용은 유보되는 성향을 지니고 있으며, 생산자는 이러한 가수요를 충족시키기 위해 Say(19세기 프랑스의 경제학자)의 예언을 반박하듯, 과잉생산으로 시장원리를 무력화 시켰다. 기술고도화 시대 노동시장도 공급과 수요의 구조적 시차로 탄력을 잃고 자원배분의 적정화에 기여하지 못했다.

경제성장의 분배문제를 시장(market)에 맡길 수 없다는 주장은 이미 19세기부터 제기되었다.<sup>5)</sup> 자본주의가 사회주의 일부 장점을 도입하여 수정되어야 할 근거는 19세기 중반부터 지식인들 사이에 감지되었던 것이다. Karl Marx(1818-1883)는 그의 저서 『자본론(Das Kapital, 1867)』을 통해 ‘자본’의 오작동 가능성을 기술하였다. 당시 자본축적의 마술에 걸린 다수의 생산자들은 그가 지적한 자본 오작동 경우를 믿고 싶지 않았다. 산업혁명이 성숙되면서 Karl Marx의 일부 주장은 사실로 나타났으나 이를 시정할 수단을 마련해야 한다는 주장은 사회계몽 수준에 머물렀다. 산업혁명을 통한 경제성장에 고무되어 자본주의 명분은 생산현장에서의 갈등을 과소평가하였기 때문이다. 그러나 생산과 분배(distribution)는 서로 맞물려 있어서 경제활동의 중요한 부분을 차지하고 있다.

Karl Marx는 ‘자본’의 오작동 과정을 너무 과장하여 표현하였고, 이를 근거로 노동시장에서의 갈등을 선동하여 20세기 후반 그의 추종자들(구 소련체제 등)을 멸망에 이르게 하였다. 인류 지성사(知性史)는 이와 같이 이론과 실천이 시간함수를 통해 일종의 긴장관계를 유지하고 있음을 보여준다. 20세기 후반 중국과 베트남은 Karl Marx의 과장되고 선동적인 표현을 수정하기 위해 시장경제를 수용함으로써 (수정)사회주의 명맥을 유지할 수 있었다. 이러한 수정에 이르기까지 거쳐야 했던 시행착오는 자본주의 경우도 마찬가지다. 다만 자본주의는 유연한 시장체계를 통해 오차범위를 줄일 수 있었고, 이상적인 공동체 형성에 너무 집착한 대다수 사회주의는 탄성한계를 넘어 붕괴되었다.

경제활동의 성장과 분배를 복지를 통해 연결하려는 시도는 20세기 초에 이루어졌다. Pigou(1877-1959)는 1920년 『복지경제학(The Economics of Welfare)』 출판을 통해 복지(welfare)를 정서과학에 합류시켰다. 그의 저서는 종래 실증적인 경제학에 가치판단의

5) 영국에서 19세기 일어난 Fabian Society가 여기에 속한다.

교두보를 확보하는데 기여하였다. 그는 '발전'의 무임승차자(free rider) 문제를 외부효과(externality) 개념으로 설명하고, 이러한 문제를 세금(a Pigovian tax)으로 해결하는 방안을 제시하였다. 이와 같이 복지정책은 국가가 시장에 개입할 이유를 추가하였다. Pigou의 외부효과 개념은 오늘날에도 환경문제의 핵심으로 자리 잡고 있고, 탄소세(carbon tax)의 근거로 활용되고 있다.

이와 같이 '발전현상'에 대한 혁명적 논의에도 불구하고, 제1, 2차 세계대전은 '발전'의 핵심을 생산 위주의 경제활동으로 되돌려 놓았다. 전후 복구사업이 주로 경제회복을 중심으로 추진되었기 때문이다. 1920년대 말 'Say의 법칙'은 현실을 외면하기 시작하였고, 공급과잉으로 인한 시장의 실패(market failure)현상이 나타났다. 이러한 대공황(great depression)의 여파로 이제까지의 생산, 공급 위주 시장경제가 소비, 수요 측면을 강조하기 시작하였다. John Maynard Keynes(1883-1946)는 Say의 법칙에 내재되어 있는 오류를 지적하고 이를 극복할 수 있는 대안을 제시하였다. 수요가 공급을 창출하는 경우에 대한 관심이 고조되기 시작하였고, 시장의 창출이 '발전의 동력'으로 인식되게 되었다. 그러나 공급과잉으로 나타난 '생산 축소-해고-소비감소-재고(在庫) 누적-대량실업'이라는 악순환의 고리를 끊기 위해서는 공공부문(즉 정부)의 시장개입으로 유효수요를 창출해야 했다. 정부에 의한 대규모 공공투자사업이 유희 노동력을 흡수하면서 수요가 증가하기 시작하였고, 수요가 증가하면서 민간부문에서의 고용도 늘어나 결국 시장의 실패는 어느 정도 교정되었다.<sup>6)</sup> 이러한 일련의 과정이 고전적 자본주의가 수정되게 된 배경이다. 시장의 실패를 예방하고, 고용을 늘려 유효수요를 관리하는 기능이 정부의 정상업무에 포함되게 된 것이다.

한편 재화의 생산은 물질 변형을 초래하고 이 과정에서 변형된 물질은 인간에게 편익과 비용을 동시에 부과한다는 사실이 밝혀지기 시작하였다. 경제활동은 환경계로부터 자원을 투입하여 가공하고, 재화를 생산한다. 즉, 자원은 에너지를 통해 소비에 충당하기 위한 재화로 전환되는데, 이러한 에너지 소비는 지구환경을 변화시킨다. 또한 재화는 소비를 통해 쓰레기로 전환되고, 이의 처리방식에 따라 인간의 거주환경변화는 커다란 비용으로 다음 세대에 전가

6) 미국은 1929년부터 대공황(Great Depression)을 겪기 시작하는데, 이의 원인은 공급과잉으로 인한 시장의 실패였다. 미국의 Franklin D. Roosevelt(1882-1945) 대통령(재임기간 1933-1945)은 대공황을 타개하기 위해 New Deal 정책을 채택하고, 이를 통해 연방정부가 시장에 직접 관여하기 시작하였다. 이러한 관여의 대표적 사례는 테네시 강 유역개발공사(T.V.A, Tennessee Valley Authority)다. TVA는 대공황의 피해가 큰 테네시 강 유역의 항해, 홍수통제, 전력생산, 비료공장 건설 및 경제개발을 목적으로 1933년 5월 발족되었다. TVA는 미 연방정부 소유의 공기업으로 Keynes 경제이론에 근거하여 대규모 공공투자사업을 통해 실업을 흡수하고 유효수요를 창출하여 시장의 실패를 교정한 사례로 종종 인용된다. 따라서 공공부문(정부)의 시장개입은 주로 지역개발사업에 대한 공공투자를 통하여 이루어졌다. New Deal 정책은 공공부문과 민간부문의 경계를 크게 바꾸고, 정부를 개혁하였지만 그 성과에 대해서는 논란의 여지를 안고 있다. TVA는 막대한 공공부채 때문에 Obama 행정부에서 민간화 방안이 검토되기도 하였다.

된다. 이러한 상황에서 경제활동과 환경의 상호관계가 다시 검토되기 시작하였다. 즉, 인간의 삶의 만족도는 경제적인 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니라 환경적 요인에 의해서도 큰 영향을 받는다. 경제와 환경은 비용과 편익을 통해 서로 맞물려 있다. 경제를 성장시키기 위해서는 환경을 비용으로 지불해야 될 경우도 있고, 환경을 위해서는 경제를 희생해야 할 경우가 나타난다. 결국 인류문명의 지속가능성(sustainability)이 인류발전의 새로운 목표로 등장하게 되었다.

인류문명의 지속가능성도 분야에 따라 다른 의미를 지니고 있다. 즉, 인류문명의 지속가능성은 경제 분야, 환경 분야, 사회 분야<sup>7)</sup>, 문화 분야에 따라 각기 다른 성분으로 구성되어 있다.<sup>8)</sup> 특히 지구환경의 오염은 인류 모두에게 커다란 비용을 부과하고 편익을 위협하며 인류 존재방식에 영향을 미치고 있다. 이와 같이 경제성장의 한계, 지구환경의 위기, 사회적 조화의 상실, 문화적 갈등은 모두 '발전현상'과 관련하여 새롭게 검토되어야 할 또 다른 공간현상의 '혁명'<sup>9)</sup>에 속한다. 따라서 인류발전의 편익과 비용의 적정선을 정의하고 구분하는 일이 매우 중요해졌다.

또한 지역발전은 공간규모에 따라 다른 의미를 포함한다. 1970년대 한국의 새마을운동 성과가 컸던 이유 중의 하나는 새마을운동이 주민들의 일상생활 무대인 마을(village)을 공간 단위로 추진되었기 때문이다. 마을에서는 구성원들의 접촉빈도가 높아 공동체 운영과 관련한 비용과 편익의 부담(share)과 분배(distribution)가 공정하게 이루어진다. 공동체 운영과 관련하여 비용부담과 편익분배가 공정하면 인류문명의 지속가능성에 대한 개별 구성원의 책임과 권한을 일치시킬 수 있다. 이러한 개별 구성원의 권한과 책임의 일치하는 지역사회를 건강하게 형성하고, 유지, 관리하며 나라발전으로 연계하는 원동력이다.

다른 한편 경제활동 위주의 지역발전전략도 다양한 분야를 포함하여 재구성되기 시작하였고, 양적으로 표현하기 어려운 주민들의 삶의 질(QOL, quality of life)에 대한 관심이 고조되기 시작하였다. 이러한 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 실천수단과 과정논리에 대한 관심이 고조되면서 사회적 자본(social capital)의 축적과 협치(協治, governance)체제의 구축이 지역발전의 새로운 의미로 추가되었다. 따라서 금전과 건물 등 부동산을 포함한 전통적인 자본, (경제적,

7) UNESCO는 1995년 세계의 11개 도시를 대상으로 "사회적으로 지속가능한 도시" 연구를 시작하였다. 이 연구의 목적은 핵심적인 지역정책을 분석하고, 공간계획과 사회적 관점의 통합을 시도하고, 도시정책을 비교하여 도시의 지속가능성을 증진하기 위한 구체적인 단계와 지침을 제시하는 것이다(Bailey, A. S., et als (eds), 2000: 1).

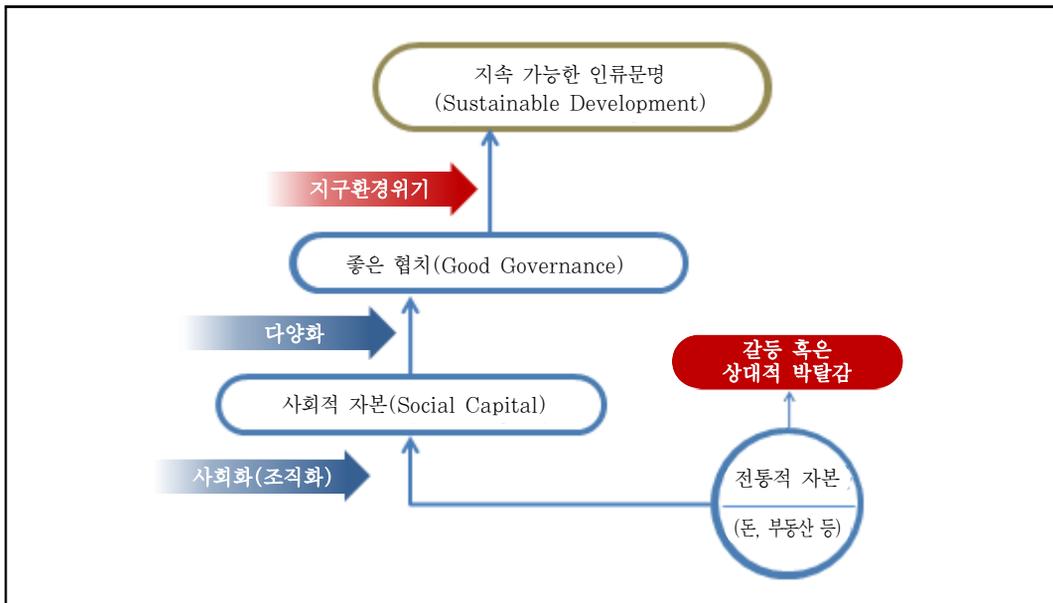
8) 인류문명의 지속가능성도 다차원적이다. 즉, 지속가능성은 경제적 지속가능성, 환경적 지속가능성, 사회적 지속가능성, 문화적 지속가능성 등으로 나누어 접근될 수 있다.

9) Kuhn(1962)은 패러다임 변화를 '혁명(revolution)'으로 표현한다. 당연시 되던 패러다임이 근거를 상실하게 되는 계기는 '혁명'처럼 여겨진다는 의미를 담고 있다.

환경적, 사회적 및 문화적) 지속가능성(sustainability), 협치(governance), 그리고 사회적 자본(social capital)은 21세기 '발전'의 중요 성분이고, 이들끼리의 우선순위는 <그림 1>과 같다.

돈이라든가 부동산 등 전통적인 자본은 소유의 관점에서 분류되어 갈등과 상대적 박탈감의 원천이었다. 소유 자체가 삶의 만족도를 담보하지 않는다. 특히 인간은 사회적 관계를 관리함으로써 삶의 만족감을 증대시킬 수 있다. 이와 같이 인간의 사회적 관계를 관리할 수 있는 역량은 사회적 자본으로 소유가 아니라 활용의 관점에서 인지되고 측정된다. 또한 개인의 자유와 평등은 집단의 자유와 평등과 종종 다를 경우가 나타난다. 이 경우 이러한 개인과 집단이익의 상호 충돌 가능성은 모든 이해당사자가 의사결정 단계부터 공통기반을 마련하고, 공동의 이익을 추구하는 협치(governance)를 통해 완화, 극복, 해결될 수 있다. 개인의 이익과 집단의 이익을 일치시키지 않으면 인류문명의 지속가능성은 실현될 수 없다.

<그림 1> 지역발전 관련 핵심용어의 계층구조



## 2. 지역발전 관련 공공부문 역할;

사람의 정주환경은 다양한 기준에 의해 구분될 수 있다. 특히 인간의 사회적 속성을 충족시키기 위해서는 개인이 가정을 이루고, 집단화하는 과정에 주목할 필요가 있다. 이러한 과정은 전적으로

개인적 활동에 속하는 영역과 다른 사람들과의 공동이해를 형성하는 영역으로 구분된다. 전적으로 개인적 활동영역에 속하는 부문은 개인의 능력과 역량에 의해 관리되어도 다른 사람의 이해에 영향을 미치지 않는다. 이 부문은 공동관리의 대상이 아니다. 의사표현의 자유, 신념의 자유, 선택의 자유, 종교의 자유와 같은 기본권은 대부분 이러한 부문을 개인에 맡겨두어야 한다는 원칙에 근거하고 있다. 자유는 개인의 존재가치를 가늠하는 기준이고, 표현하는 방식에 속한다. 그러나 전적으로 개인적인 영역을 넘어 다른 사람과의 관계를 형성하는 과정에서라면 문제가 달라진다. 개인끼리의 상호작용과정에서 개별 '자유'는 충돌한다. 따라서 개인의 '자유' 총량을 집단규모로 나누어 산출되는 '평균'을 기준으로 구성원의 개별 자유는 제한된다. 결국 '평균'은 집단의 존재를 가늠하는 기준이자, 표현하는 방식이다.

개인이 다른 사람과의 관계를 맺기 위해서는 상호 역할분담이 전제되어야 한다. 이러한 역할분담은 종종 이해득실과 연계되어 있고, 이러한 이해득실 연계는 전적으로 역할 분담자의 관계로만 한정하는 것과 그렇지 않고 제3자의 이해에 영향을 미치는 것으로 구분된다. 후자의 경우 이해득실을 역할분담 당사자에게 전적으로 맡길 경우 그로인해 또 다른 영향을 받게 되는 제3자의 권리와 자유가 무단히 침해될 가능성이 있다. 따라서 이러한 경우는 불특정 다수 사람들의 가능성을 위해 현재 드러난 당사자가 아닌 제3자 해결방식으로 관리되어야 한다. 이러한 제3자 해결방식의 대표적인 장치가 정부(government)다.

그리고 이와 같이 인간관계에서 이해득실의 역할분담이 당사자에 국한하지 않고 불특정 다수의 사람들에게 영향을 미치는 경우를 공공부문(public sector)이라 하고 불특정 다수의 이익을 공동이익으로 정의한다. 이에 반하여 역할분담으로 인한 영향 범위가 전적으로 역할분담 당사자에 한정되는 경우는 민간부문(private sector)에 속한다. 흔히 민간부문은 당사자와 이들의 행위영향이 분명하기 때문에 상호 교환율을 협상을 통해 정하더라도 다른 사람의 권리나 이익을 침해하지 않는다. 이해 당사자가 상호 교환율을 협상을 통해 정하는 경우는 소위 시장원리(market principle)에 기초하고 있다.

따라서 주민이 생활하는 정주환경은 시장원리에 의해 관리되어도 다른 사람들의 권리나 이익을 침해하지 않는 민간부문과 제3자 해결방식으로 관리되어야 불특정 다수 사람들의 공동이익을 보호할 수 있는 공공부문으로 구분될 수 있다. 그러나 이들 공공부문과 민간부문의 구분은 생활공간의 사회, 경제, 문화적 배경에 따라 다를 것이다. 이러한 양자의 구분과 함께 지역발전과 관련한 정부의 역할에 대한 논쟁은 산업혁명 이후 꾸준히 제기되고 있다. 산업혁명은 개인의 '자유'를 광범위하게 인정함으로써 성공했다. 다만 이러한 개인의 '자유'가 상호 충돌하여 사회체제의 안정을 위협할 경우에 한하여 공공관리가 인정되었다. 신장된 개인의 '자유'는 선택과 집중을 통해 노동분업을 가능하게 하였고, 이러한 노동분업은 개인의 '자유'를 통해 공동체 '평균'을 증대시켰다.

그러나 이러한 자본주의의 성공은 사람의 성공이라기보다 자본의 성공에 지나지 않았다. 사람이 자본에 종속되는 경우가 종종 나타났다. 이러한 현상은 Karl Marx(1818-1883)에 의해 분석되고 정리되어 사회주의(socialism) 씨앗이 되었다. 그러나 산업혁명은 생산성 증대에 매료되어 자본의 횡포를 묵과하고 있었다. 독점이 출현하고, 과점으로 인한 폐해가 나타났다. 그러나 전체적인 국부(national wealth)의 증진으로 사회주의 씨앗은 싹을 틔우지 못했다. 다만 1884년 1월 4일 영국 런던에서 설립된 The Fabian Society는 Marxism 이론을 자본주의 틀 안으로 끌어들이어 산업혁명으로 나타난 영국 현실문제와 접목시키려고 노력하였다. The Fabian Society 회원들은 1900년 영국 노동당 창당에 기여했고, 회원이었던 Sidney Webb은 영국 노동당 당헌을 작성했지만 그들이 지향했던 국가형태는 '자본주의 복지국가(a capitalist welfare State)'였다.

The Fabian Society는 1900년대 초기 사회정의(social justice)를 옹호했고, 1906년 최저임금제 도입, 1911년 보편적 보건관리체계 구축, 1917년 세습적 귀족신분제도 철폐를 제안하였다. 특히 이 협회는 Henry George의 사상적 영향을 받아 지주가 챙기는 지대(land rent)를 불로소득으로 간주하고 국유화할 것을 주장하였다. 현재에도 이 협회는 영국의 노동당 조직에 큰 영향력을 행사하고 있는데, 1994년 Tony Blair 영국 노동당 당수 선출에 결정적 역할을 수행하였다. 이 협회의 추진 전략은 일반 Marxist들과는 달리 점진적 사회주의로 평가된다.<sup>10)</sup> '요람에서 무덤까지'라는 영국식 복지개념은 이들 협회의 노력과 맥락을 같이하며 영국에서 정부의 규모를 확대하였다.

정부의 시장개입은 시장의 실패를 계획적으로 방지하기 위한 공공투자사업 등 각종 개발 사업을 통해 정당화 되었다. 1929년부터 시작된 미국에서의 대공황은 공급과잉으로 인한 해고 및 수요 감소, 대량실업으로 이어지는 악순환의 고리를 끊기 위해 미국정부로 하여금 TVA(테네시강 유역 개발공사)를 설립하여 시장에 개입할 빌미를 제공하였다. 이러한 정부의 시장개입은 John Maynard Keynes(1883-1946)의 저술, *The General Theory of Employment: Interest and Money*(1936)에 근거하고 있다. 특히 Keynes는 당시까지 생산과 공급이 강조되던 자본주의 경제이론을 수요 측면을 추가하여 시장의 실패 요인을 분석하고, 유효수요를 창출할 수 있는 정부의 역할을 제시하며 고전적 자본주의를 수정하는데 기여하였다.

유효 수요를 창출하기 위한 정부의 노력은 대규모 공공투자사업을 통해 접근되었는데, 이들 공공사업은 사전 계획을 통해 정당화 되었다. 공공계획이 공익을 도모하기 위한 수단으로

10) 이 협회의 이름은 로마의 Fabius Maximus 장군의 이름을 본떴다. Fabius 장군의 전략은 카르타고의 Hanibal 장군과 맞서 지구전을 펴는 것이었다. 따라서 The Fabian Society는 명칭에서부터 Marxism의 혁명이 아니라 점진적 사회개혁을 추구했음을 알 수 있다.

도입되었고, 이러한 계획이 지역발전과 국가발전으로 이어진다고 믿게 되었다. 이러한 맥락에서 다양한 지역발전계획이 지역문제를 해결하기 위해 수립되고, 실천되었다. 그러나 이러한 공공계획에 대한 비판도 만만치 않았다. Hayek(1944)는 정부의 경제계획을 통한 시장 개입이 어떤 악영향을 미치는지를 예시하였다. 민주주의는 개인의 자유에 근거하고 있고, 이러한 개인의 자유가 시장(market)을 자동적으로 조절하여 자원배분의 적정화를 도모한다.

그러나 Hayek(1944)는 계획이 이러한 시장원리를 대체할 경우 시장에서 개인의 선택과 의사결정 자유는 박탈된다고 보았다. 그는 시장의 실패를 교정하기 위해 도입된 공공계획이 오히려 시장의 실패를 초래할 가능성을 주장한 셈이다. 그의 주장이 모든 경우에 타당하다고 인정하기는 어렵지만 제도나 공공계획에 근거하여 복잡한 생산함수와 소비함수로 구성된 시장을 관리하는 일은 분명 한계를 지니고 있다. 원인이 분명하게 밝혀지지 않았거나, 다양한 변수끼리의 상호작용을 예측할 수 없는 문제를 계획을 통해 접근하다보면 상황을 더욱 어렵게 만들 수 있기 때문이다. 또한 종종 공공조직은 공공계획의 한계를 인식하지 못하거나 왜곡하여 과도한 규제를 통해 권한을 강화하는 성향을 지니고 있다.

제2차 세계대전이 끝나자, 전후 복구사업을 빌미로 생산활동의 효율화와 이로 인한 경제성장이 오랫동안 '발전현상'의 상당부분을 차지하고 있었다. 지역발전은 경제활동의 투입요소에 집착하였고, '성장(growth)'이라는 결과로 평가되곤 하였다. 지역은 생산요소의 유입이 용이하고, 생산을 효율화하는 적정 입지(proper location)로 탈바꿈하였다. 그러나 경제는 지극히 개인적인 선택의 자유에 의한 자원배분(resources' allocation)과 소득분배(income distribution)로 맞물려 있다.<sup>11)</sup> 소득분배가 시대상황에 적정하지 않거나, 공정하지 못할 경우 개인의 자유선택에 의한 시장체계는 실패하게 될 것이다. 이러한 거래의 공정성은 다수가 동의하는 규칙에 근거하여 정부에 의해 관리되어야 한다.

또한 시장의 실패는 따라서 경제적인 요인에 의해서만 나타나지 않는다. 즉, 시장의 실패는 사회구조와도 맞물려 있다. 따라서 시장의 실패를 예방하고, 경제발전을 이끌어내기 위해서는 재화의 수요와 공급만이 정책대상이 아니다. 시장 친화적인 사회구조는 개인의 자유로운 선택으로 형성, 유지 및 관리될 수 없다. 이러한 관점에서 공공부문이 기본수요(basic needs) 충족, 고용 창출, 소득재분배, 환경관리, 사회복지 등을 통해 시장의 실패를 방지하고, 발전의 궁극적인 목표를 충족시킬 수 있다고 믿기 시작하였다. 그러나 이들 기본수요, 고

11) Samuelson(1948)은 경제학의 탐구영역 세 가지로 구분하고 있다. 즉, 첫째는 '무엇을 얼마만큼 생산할 것인가?'이고, 둘째는 '어떻게 생산할 것인가?'이며, 셋째는 '누구를 위하여 생산할 것인가?'이다. 여기서 둘째 영역은 노동과 자본의 결합비용을 의미하는 것으로 첫째 영역과 함께 자원배분방식을 의미한다. 그리고 셋째는 생산된 재화의 수요와 자본가, 경영자, 지주, 노동자 등 생산활동에 참여한 이해당사자들의 소득분배방식을 의미한다.

용, 소득재분배, 환경관리, 사회복지는 다수의 사람들 이해와 관련되어 있어서 종종 민주주의 폐단인 '공동이익의 사유화'를 초래한다.<sup>12)</sup>

이와 같이 '공동이익의 사유화'와 공공부문의 영역확대로 인한 추가 비용은 결국 공공재 시장의 실패 즉 정부의 실패(governmental failure)를 초래한다. 정부의 실패는 첫째, 정부가 하지 말아야 할 업무를 하거나, 둘째, 정부가 하지 않아도 되는 업무를 할 경우, 셋째, 정부가 반드시 해야 할 일을 하지 않는 경우로 구분된다. 따라서 정부혁신은 우선 정부가 하지 말아야 할 업무를 파악하고, 반드시 해야 할 일을 챙기는 방식으로 진행되어야 한다. 또한 정부는 공공부문의 관리자로서 민간부문이 주도하는 시장에서의 행위자가 되어서는 아니 된다. 물론 시장의 실패를 방지하기 위해 공정한 규칙을 만들고, 그러한 규칙을 관리하는 업무가 정부의 고유영역으로 인정된다 하더라도 그러한 규칙을 만든 정부가 민간부문과 경합한다면 공정한 경쟁을 기대하기 어렵다. 정부라고 하여 공정하지 않아도 되는 경우는 없다. 정부도 엄연히 이해당사자다.

공공부문과 민간부문의 획일적인 구분기준은 없다. 주민으로서, 또 국민으로서 누려야 할 권한과 혜택도 나라 특성에 따라 다르다. 국가의 정치, 행정, 경제, 사회, 문화적 배경에 따라 공익의 정의도 다르고, 공공재의 특성이나 공급량이 다르다. 공공부문과 민간부문의 구성 비율은 상대적이라서 일률적인 기준으로 비교나 판단이 어렵다. 권력의 속성은 공공부문을 부풀리고, 민간부문을 축소한다. 정부조직의 역기능은 권력의 임기를 초월하는 것이어서 사후 평가만 가능하다. 따라서 주민이나 국민의 지지를 바탕으로 선출된 대표들은 공공재 공급을 확대하고, 하는 일을 늘린다. 공공재 공급과잉에 수반되는 비용은 몇 번의 회계연도를 넘기고서야 주민부담으로 귀결되기 때문에 당장의 이익을 바라는 주민이나 국민들은 공공재 혹은 공공서비스 확대를 환영한다.

이와 같이 공공재의 범위, 공공부문의 상대적인 비율과 규모는 시장원리를 크게 인정하는 자본주의(capitalism)와 계획을 신봉하는 사회주의(socialism) 사이에서 큰 차이를 보인다. 사회주의는 계획의 비탄력성<sup>13)</sup>과 계급(class) 관리에 드는 비용이 매우 크고, 개별 구

12) '공동이익의 사유화'는 소수의 권력자가 다수의 이익을 선동하면서 추가 이익의 상당부분을 취득하는 현상을 가리킨다. 다른 한편 이러한 '공동이익의 사유화'가 권력을 얻기 위한, 즉, 민주주의에서 주민들의 지지를 얻어내기 위한 수단으로 전락하는 경우가 종종 발생한다. '공동이익'을 도모하기 위한 개별 구성원의 비용은 당장의 '공동이익'과 비용부담의 시차로 은폐되기 쉽다. 이러한 공동이익과 개별 구성원의 비용부담은 장기적으로 일치할 수밖에 없는데, 외부효과나 비용부담의 시차를 이용한 무임승차자(free rider) 때문에 개별 구성원으로 보면 일치하지 않고, 집단의 공동이익이 왜곡되기 일쑤다.

13) 계획은 사전에 정당화되어야 하는데, 이러한 이유로 계획은 대생적으로 미래 가능성을 수용하는데 한계를 지니고 있다. 일단 결정된 계획은 그러한 계획을 수립, 결정한 주체의 권력에 편승하여 경직적으로 운용될 가능성이 높아 다양한 구성원의 잠재력을 지원하기보다 이를 기속하여 사람이 계획의 노예가 된다(Hayek, 1944).

성원의 창의적이고 능동적인 책임감을 떨어뜨려 사회 전체적인 생산성을 감소시켰다. 사회주의 체제에서 모든 구성원이 공동소유로부터 기대하는 혜택과 공동소유를 일구기 위한 비용의 차이는 당연하다. 특히 공동체의 범위와 규모가 커지면 개별 구성원의 평균적 책임은 지켜지지 않는다. 공공재와 공공서비스 규모를 확대하면 외부효과로 인한 비용 마련도 어렵다. 사회주의 체제에서 공공재와 공공서비스의 만족도가 떨어지는 이유가 여기에 있다.

마찬가지로 자본주의를 표방하더라도 정부의 할 일을 부풀리면, 즉 공공부문을 늘리면 외부효과로 인한 무책임한 국민을 양산할 것이고, 민간부문의 창의력을 떨어뜨려 결국 사회 전체적인 생산성도 감소하게 된다. 공공부문을 확대하고, 정부 역할을 부풀리면 사회주의 몰락의 교훈을 망각하고 스스로 사회주의 결함을 답습하게 될 것이다. 그러나 다수결의 원칙으로 탄생하는 권력은 탐욕스럽고, 국민들은 당장의 편익을 추구하며 장기적인 자기 책임을 인식하지 못하는 성향이 있다. 따라서 어느 정치체제도 개인의 '자유'와 집단 공동체의 '평등'을 일치시키지 못한다.

그렇다고 하여 무조건 작은 정부가 좋은 것도 아니다. 공공부문과 민간부문의 적절한 구분은 무정부주의(anarchism) 맥락과도 다르다. 공공부문과 민간부문의 적절한 구분과 정부의 적절한 역할은 경제발전 단계, 역사, 문화적 특성, 국가안보와 사회 안전망의 실질 수요에 따라 다를 수 있다. 그러나 복지수준과 범위를 결정하는 기준은 사회 전반적인 생산성과 체제 유지 지속성, 그리고 민간부문의 창의성과 유연성을 고려하여 접근되어야 한다. 공동체 집단적, 평균적 '평등'을 강요하는 복지 범위와 수준은 이미 사회주의를 멸망에 이르게 한 원인을 제공한 바 있다.

복지국가를 표방했던 많은 자본주의 나라들도 공공부문이 책임져야 할 '평등'의 수준을 낮추고, 단순히 최종 소비에 충당했던 복지 개념을 생산성 향상을 위한 생산복지(productive welfare) 개념으로 전환하였다. 개인의 '자유'와 집단의 '평등'을 조화시키지 못하면 좋은 정치라 할 수 없다. 지역균형발전정책도 개인 혹은 부분의 '자유'와 지역균형의 '평등' 수준을 고려하여 접근되어야 한다. 따라서 공공부문과 민간부문의 적정 구분은 '자유'와 '평등'의 배합 비율을 어떻게 접근하느냐에 따라 다르다.

### Ⅲ. 지역발전 패러다임의 변천

#### 1. 지역발전 패러다임 정의

Thomas S. Kuhn(1962)은 과학혁명의 구조를 논의하는 가운데, 분야별 과학집단이 공유하는 지식체계를 패러다임(paradigm)으로 정의하고 이를 '정상과학(normal science)'의 작동 범위로 인식하였다. 그는 '정상과학'을 특정 과학집단의 미래 연구활동에 기반을 제공하고 있는 것으로 인정받는 한 개 이상의 과거 과학적 업적에 근거한 연구(활동 범위)로 정의한다(Kuhn, 1962: 10). 그러한 과학적 업적은 두 가지 본질적인 특성을 충족시켜야 하는데, 하나는 과학활동에서 경쟁방식과는 달리 지속적으로 옹호집단을 끌어들이 수 있도록 충분히 전대미문의 특성이 인정되어야 하고, 동시에 다른 하나는 모든 종류의 문제해결은 같은 분야 다른 종사자들에게도 맡겨질 수 있도록 목표 개방적이어야 한다는 것이다. 이러한 두 가지 특성을 지닌 (과학적) 업적은 '패러다임'으로 정의되고, 과학탐구의 특정 전통을 탄생시키는 모형을 제공한다. 따라서 패러다임은 과학탐구의 두 가지 접근방식, 즉 '발견의 맥락(the context of discovery)'과 '정당화의 맥락(the context of justification)' 중에서 후자에 의해 유지, 관리된다. 종종 패러다임 변화가 나타나는데, 이러한 패러다임 변화는 '발견의 맥락'에 근거한 과학혁명을 통해 일어난다.

지역발전 관련 패러다임은 지역발전의 의미를 정의하는 맥락과 지역발전을 추구하기 위한 실천수단의 맥락으로 구분될 수 있다. 여기서 지역발전 의미와 관련한 패러다임은 다시 '지역(region)'의 수준 혹은 차원과 관련한 논의(Charls Gore, 1984; John Glasson, 1974; Dickinson, 1964; Boudeville, J. R., 1966)와 '발전(development)'의 의미요소에 관한 논의(U.N. Expert Report, 1951; Morse, David A., 1970; Allen V. Kneese, Robert U. Ayres & Ralph C. D'arge, 1970; Sachs, Ignacy, 1974)로 구분하여 접근될 수 있다.

또한 지역발전의 실천수단과 관련한 패러다임은 특정 지역의 현실문제와 정의된 지역발전 목표를 연결하는 도구적 논리(the logic of instruments)에 관한 것이다. 지역발전을 도모하기 위한 공공부문(주로 정부)의 적정 역할에 관한 논쟁(Yonn Dierwechter and Andy Thornley, 2012; Friedmann, J. and Weaver, W., 1979; Karl Mannheim, 1954; F. A. Hayek, 1944; Lewis Mumford, 1938, 1961), 상향식 혹은 하향식 접근방식(Walter B. Stöhr & D. R. Fraser Taylor, 1981), 각종 지역개발의 계획전통(Andreas Faludi, (ed), 1973; Nigel Taylor, 1998) 등이 이러한 도구적 논리를 다루고 있다.

지역발전 관련 패러다임은 우선 실증적 분석을 통해 공간현상에 대한 정확한 이해와 사실 관계로부터의 문제점을 도출하고, 이의 해결, 완화, 극복 방안을 마련하는 과정에 영향을 미친다. 따라서 패러다임이 바뀌면 지역문제의 정의도 달라지고, 이에 대한 처방도 달라진다. 결국 지역발전 패러다임은 '다양한 이론의 묶음' 혹은 현재로서는 논쟁의 대상이 되지 않는 관점과 사고의 틀로 정의될 수 있다.

소득증대를 위해 토지이용계획을 세우거나, 환경보전을 위해 공간 상호작용을 조절하기 위한 정책수단을 선택하는 일은 다양한 관련 이론을 융합하여 이루어지겠지만 시대나 나라별로 관점은 같을 수 있다. 이 경우 소득증대 혹은 환경보전은 관점으로 지역발전 관련 패러다임의 표현인자에 해당한다. 소득증대를 위한 지역발전 패러다임에는 수출기반이론(North, 1955), 경제성장 단계이론(Rostow, 1959), 산업입지에 관한 다양한 이론(Isard, 1956; Smith, 1966; Michael J. Healey & Brian W. Ilbery, 1990) 등을 포함하고 있다. 같은 맥락에서 환경보전 관련 지역발전 패러다임도 다양한 이론을 포함하고 있다. 이와 같이 패러다임은 논리실증주의 관점에서 분석의 틀을, 그리고 규범지향적 관점에서 가치판단의 준거를, 마지막으로 실천지향적 관점에서 문제와 목표의 연결수단을 모두 포함한다.<sup>14)</sup>

결국 지역발전도 다차원적이고 계층적이라서 지역단위 혹은 공간수준별로 패러다임이 상호 충돌할 가능성을 안고 있다. 마을 단위에서의 소득증대와 도(道) 단위에서의 소득증대는 분명 대상과 수단이 달라질 수 있다. 또한 전국 수준에서 도(province) 단위끼리의 균형발전을 도모하다 보면 특정 도(道) 수준에서 시·군끼리의 균형발전이 간과되고 상호 충돌할 수 있다. 따라서 지역발전 패러다임은 다양한 공간현상에 열려있어야 하고, 다양한 경제주체 혹은 생산요소를 수용하여 일종의 '다발 혹은 묶음'으로 존재한다.

이와 같이 지역발전은 공간현상의 변화를 의미하는 것으로 이의 패러다임은 첫째, 공간현상을 접근하는 관점, 둘째, 변화의 수단과 관련한 관점으로 구분하여 검토될 수 있다. 공간현상은 주로 지역발전의 내용에 관한 것으로 인간의 삶의 방식에 다양하게 영향을 미치고 있는 경제, 환경, 정치, 사회, 문화 등 분야(sector)와 이들 분야의 상호작용, 배합과 관련되어 있다. 지역발전에서 변화와 관련한 패러다임은 발전의 주체, 추진조직, 자원투입방식과 발전혜택의 분배방식 등이 검토될 수 있다. 공간현상은 경제발전, 환경개선, 사회·문화발전, 그리

14) 학문은 다양한 기준에 의해 분류될 수 있지만 방법론 관점에서 규범지향적 학문, 실증지향적 학문, 실천지향적 학문으로 구분될 수 있고, 이러한 분류기준은 인식론적 판단에 근거하고 있다. 인식론적 판단은 도덕적(가치) 판단, 사실적 판단, 논리적 판단으로 구분된다. 도덕적 판단과 논리적 판단을 결합하여 접근하면 규범지향적 학문, 사실적 판단과 논리적 판단을 동시에 충족시키면 실증지향적 학문, 그리고 규범지향적 학문으로 도출한 바람직한 상태(목표)를 실증지향적 학문으로 검증된 수단으로 실현하려는 노력은 실천지향적 학문으로 정의된다. 따라서 실천지향적 학문은 도덕적 판단과 사실적 판단 그리고 논리적 판단 모두를 융합하여 접근한다.

고 척도(scale or measure)와 지향점을 포함한다. 변화 관련 지역발전 패러다임 논의는 상향식과 하향식, 협치(거버넌스), 균형발전과 불균형발전 등을 포함한다.

## 2. 지역발전 패러다임 변천

### 1) 공간현상과 관련한 지역발전 패러다임

지역발전의 공간현상은 인간의 어떠한 활동에 기준을 두고 접근하느냐에 따라 다르다. 예를 들어 주민들의 발전 혹은 번영을 경제적 활동을 중심으로 접근하는 것과 지역 환경의 질을 중심으로 접근하는 것은 결과를 확연히 다르게 한다. 경제적으로 발전한 지역이 환경 측면에서는 낙후될 경우도 있을 수 있다. 이러한 발전의 공간현상은 지역특성과 밀접한 연관성을 지니고 있어서 문제와 해답 역시 지역특성을 반영한다. 또한 지역발전의 공간현상에 영향을 미치는 중요한 요소는 척도(scale or measure)로서 여기엔 물리적 척도(physical scale)와 인간 척도(human scale)가 포함된다.

우선 지역발전과 관련한 공간현상에서 가장 중요시 됐던 분야는 경제였다. 경제성장은 곧 '발전'의 동의어처럼 여겨졌다. 그러나 경제성장은 경제의 생산 측면만 강조하여 소비 측면이 간과되고 있었다. 지역에서의 경제활동을 기반활동(basic activity)과 비(非)기반활동(non-basic activity)으로 구분하고 지역 발전을 기반활동으로만 설명하던 '틀'은 경제발전의 반쪽만 다루고 있는 셈이다. 소비활동이 지역 발전에 기여하는 맥락은 사람 중심의 경제논리에 근거하고 있다. 생산 중심의 장소의 번영(place's prosperity)이 경제활동 주체인 주민의 번영(people's prosperity)과 분리되어 검토되기 시작한 것이다. 경제발전은 각종 경제활동 공간조건과 시설 위주로 접근되고, 측정되어 경제활동 주체인 사람은 이들 물리적 지표에 종속되는 결과를 초래하였다. 이와 같이 지역발전이 주로 물리적 척도(physical scale) 관점에서 접근되다보니 발전의 최종 수혜자에 대한 다양한 의문점이 제기되기 시작하였다.

〈그림 2〉와 같이 지역경제의 성장은 인간의 경제활동과 경제활동 공간의 상호작용을 통해 지역의 특성에 맞는 생산요소 특히 자본, 노동, 정보, 기술과 같은 유동적 생산요소를 끌어들이므로써 가능하다(소진광, 2006: 5). 이러한 유동적 생산요소는 배합비율에 따라 지역의 경제활동 내용을 달리할 것이고, 이러한 경제활동은 기존 공간조건(입지인자)에 의해 영향 받고, 다른 한편 새로운 경제공간을 형성하게 될 것이다(Healey and Ilbery, 1990: 3). 새로운 경제공간은 유동적 생산요소의 흐름방향과 속도에 영향을 미쳐 또 다른 경제활동을 촉진하거나 기존 경제활동을 변화시킬 것이다. 이 과정에서 지역의 생산요소가 외부로 유출되기도 하고, 외부의 생산요소가 지역으로 유입되기도 할 것이다. 이러한 지역발전의 개념은



이러한 물질순환과정에서 경제적 가치가 인정되는 재화(g), 재활용 자원(Rh, Rr)의 합(합)은 각 나라별로 경제성장의 결과(GNP 혹은 GDP)가 된다. 따라서 경제성장은 경제계 내부에서 순환하는 재화, 재활용 자원의 순환속도와 양에 의해 결정된다. 만약 재활용 자원의 연결고리가 미약하다면 재화를 생산하기 위해 기업은 환경계로부터 자원투입량(Rn)을 늘려야 한다. 문제는 경제계의 3 주체 즉, 기업, 가계, 재활용은 각각의 활동(생산활동, 소비 활동, 재활용 과정)에 투입되는 자원의 양과 밖으로 배출하는 재화(g), 재활용 자원(Rh, Rr), 쓰레기(Wf, Wh, Wr)의 양이 균형을 이룬다는 점이다. 즉 기업이 생산활동에 투입하는 자원(Rn, Rr)의 양은 생산과정에서 환경계로 배출하는 쓰레기(Wf)의 양과 생산활동 결과 가계(household)로 판매하는 재화(g)의 양을 합한 것과 동일하다(〈식 1〉 참조).

$$Rn + Rr = g + Wf \text{ -----} \langle \text{식 1} \rangle$$

마찬가지로 소비주체인 가계에서도 기업으로부터 사들인 재화(g)의 양은 소비하고 환경계로 버린 쓰레기(Wh)의 양과 재활용 과정으로 넘긴 자원(Rh)의 양을 합한 것과 같다(〈식 2〉 참조).

$$g = Wh + Rh \text{ -----} \langle \text{식 2} \rangle$$

지구환경 관점에서 중요한 단계는 자원의 재활용이다. 재활용 자원의 원천은 소비하고 남은 결과물이다. 소비하고 남은 결과물의 상당 부분은 곧바로 환경계로 배출되어(Wh), 환경오염의 원인을 제공한다. 소비하고 남은 일부는 재활용 단계를 거치는데, 재활용을 위해 수거한 것도 선별과정을 거치면서 일부는 환경계로 버려지고(Wr), 일부는 다시 생산활동에 투입된다(Rr). 즉, 〈식 3〉의 함수가 성립한다.

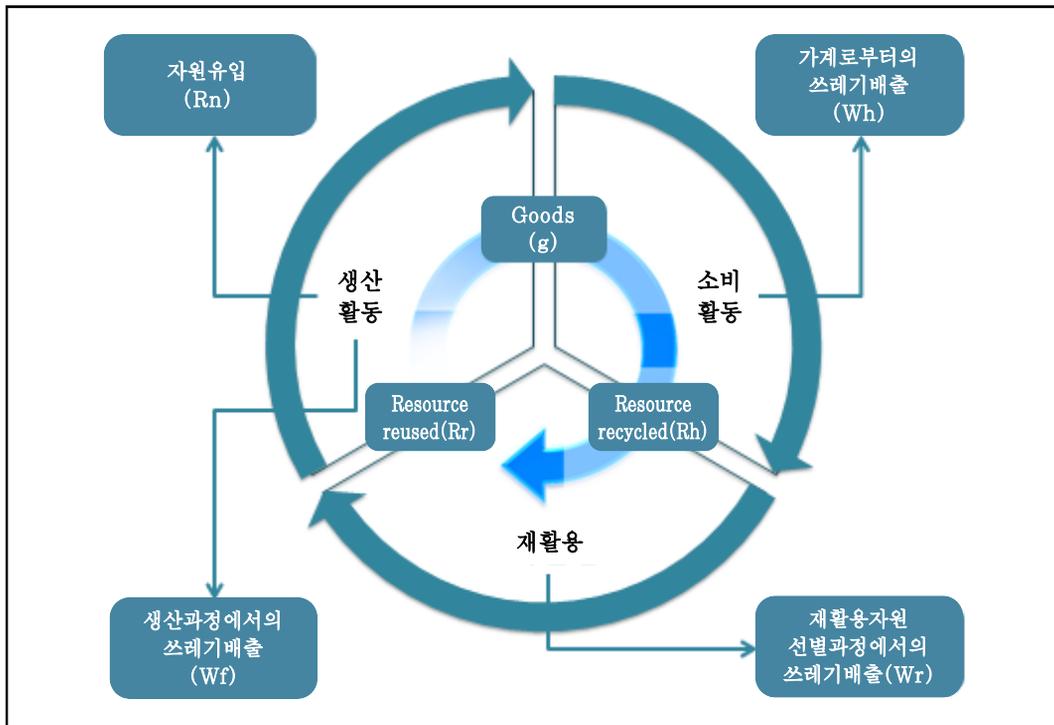
$$Rh = Rr + Wr \text{ -----} \langle \text{식 3} \rangle$$

〈식 1〉, 〈식 2〉, 〈식 3〉에서의 Rn, Rh, Rr, g, 그리고 Wf, Wh, Wr의 단위는 모두 물질의 질량을 나타낸다. 따라서 세 개의 함수식은 왼쪽은 왼쪽끼리, 오른쪽은 오른쪽끼리 합하여 〈식 4〉의 결과를 얻는다.

$$Rn = Wf + Wh + Wr \text{ -----} \langle \text{식 4} \rangle$$

〈식 4〉는 지구상의 모든 생산주체, 소비주체, 재활용 활동을 합한 지구환경 안에서의 물질 순환과정을 보여준다. 〈식 4〉는 환경계에서 경제계로 유입되는 자원의 총량( $R_n$ )은 경제계로부터 환경계로 배출되는 쓰레기의 양( $W_f$ ,  $W_h$ ,  $W_r$ )과 동일하다는 것을 의미한다. 따라서 재활용 없이 경제성장을 도모하고자 하면 환경계로부터의 자원투입( $R_n$ )을 늘려야 할 것이고, 환경계로부터 경제계로 투입된 자원의 양이 늘어나면 경제계로부터 환경계로 배출되는 쓰레기의 양 또한 늘어날 것이다. 또한 환경계로부터 경제계로 유입될 수 있는 자원의 양은 유한하다. 일부 자원은 재생 가능하더라도 재생에 필요한 시간을 감안하면 경제성장은 한계를 지니고 있다. 결국 물질균형론은 자원의 고갈이 환경오염으로 이어진다는 경고 메시지를 담고 있다. 단시간의 풍요 추구가 인류문명의 멸망을 초래할 수 있다는 논증은 자원의 재생 기간과 인간 생애주기의 오차를 통해 확연하다. 발전의 방향이 발전의 속도보다 더 중요한 이유가 여기에 있다.

〈그림 3〉 지구환경과 물질 균형론



자료: Allen V. Kneese, Robert U. Ayres & Ralph C. D'arge, (1970: 7-15) 내용을 저자가 간단한 그림으로 그린 것임

이러한 물질균형론에 근거하여 '발전'의 의미가 경제와 환경을 동시에 고려하기 시작하였다. 즉, 원래 어족자원의 고갈을 막기 위해 거론되었던 지속가능성(sustainability)은 인간의 경제발전과 거주환경에도 그대로 적용될 수 있음이 밝혀졌다. 독일의 the Volkswagen Foundation이 후원하고, 로마클럽(the Club of Rome)이 기획한 인류문명의 미래에 대한 연구 결과물은 1972년 '성장의 한계(The Limits of Growth)'라는 제목으로 출간되었다. 이 연구는 Donella H. Meadows 교수가 주도하고 Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, William W. Behrens III 등이 참여하여 수행되었는데, 경제활동의 자원투입 특성이 조만간 경제성장의 한계를 초래할 것이라고 예측하였다. 뿐만 아니라 이러한 경제성장의 한계는 물질변형을 통해 인간환경에도 악영향을 미칠 것이라고 경고한다.

국제연합(UN)은 1972년 6월 5일부터 스웨덴 스톡홀름에서 '하나밖에 없는 지구'란 주제로 '인간환경에 관한 UN회의'를 개최하고, 「인간환경선언」(Declaration on the Human Environment)을 채택하였다. 이는 지구환경에 관한 최초의 국제 환경선언으로 환경 관련 권리와 의무, 천연자원 보호와 대량 살상무기 파기 등 26개 항목으로 구성되어 있다. 이와 같이 경제와 환경의 상호작용 관계가 밝혀지면서 종래 인간 중심의 발전현상에 관한 관점도 바뀌기 시작하였다. Sachs(1974)는 인간의 거주환경에 미치는 다양한 환경변수를 포함하는 생태중심발전(eco-development)을 대안으로 제시하였다. Sachs(1974)가 주장한 발전의 대안은 Allen V. Kneese, Robert U. Ayres & Ralph C. D'arge, (1970)와 맥락을 같이 하고 있다.

다른 한편 제2차 세계대전 이후 산업혁명의 유전자(DNA)는 규모의 경제(scale economies)를 통해 빠르게 전파되고 있었다. 1930년대 서구사회가 겪은 대공황은 공공부문의 관리기술 진전으로 더 이상 나타날 것 같지 않았다. 생산자의 유연 생산방식(flexible production) 도입으로 시장에서의 공급과잉 현상은 반복될 것 같지 않았다. 표준품의 대량생산은 곧 시장에서 살아남기 위한 경쟁방식이었으나 이 역시 자본의 또 다른 횡포였다. 그러나 규모의 경제(scale economies)는 생산을 효율화하는 이론이지 재화 소비를 통한 효용을 설명하는 논리가 아니다. 한계효용 체감의 법칙(Law of Diminishing Marginal Utility)은 생산의 효율성과 소비의 효용성이 전혀 다른 차원에서 작동하고 있음을 보여준다.

또한 시장에서 경쟁자를 배제하고 특권을 차지하기 위한 특허권(patent right) 경쟁이 치열해졌다. 특허경쟁으로 기술의 진전은 가속도가 붙었고, 이로 인해 첨단기술이 폭주하게 되었다. 기술의 첨단화가 곧 미래 경제성장의 필요조건처럼 여겨졌다. 그러나 첨단기술과 공급 측면에서의 규모의 경제는 자원낭비를 부추기는 부작용을 낳았다. 이에 대해 Schumacher(1911-1977)는 그의 저서 *Small is beautiful*(1973)에서 적정기술(appropriate technology) 개념을 도입하고 기술의 첨단화와 규모의 경제 이론으로 간과

되었던 자원낭비<sup>15)</sup>와 기술 사용자의 수준을 반영하기 시작하였다.

경제는 생산과 소비로 구성되어 있는데도 여전히 생산자의 역할과 능력이 중요시되고 있다. 첨단기술의 개발과 활용은 공급이 수요를 창출한다고 주장한 고전 경제학자 Jean-Baptiste Say(1767-1832)의 법칙을 부활시키는 것처럼 보였다. 특히 생산과 부(富)의 축적, 기반시설의 형성에만 관심을 두었지 소득의 재분배와 문명의 찌꺼기를 해체하는 측면은 간과되고 있었다. Dudley Seers(1920-1983)는 그의 연구(1967), “The New Meaning of Development”를 통해 발전의 의미를 경제성장 위주에서 사회발전으로 전환하였다. 그가 제시한 새로운 발전의미는 첫째, 가계소득이 가족의 기본수요(의식주 등)를 충족시키기에 적당하여야 하고, 둘째, 모든 가족에게 일자리가 제공되어야 하며, 셋째, 교육을 받을 수 있어야 하고 문해력(literacy)이 증진되어야 하며, 넷째, 서민들도 정부에 참여할 수 있어야 하고, 다섯째, 다른 나라가 내정에 간섭하지 않는 수준의 개별 국가 독립성이 보장되어야 한다는 내용을 포함하고 있다. 국제노동기구(ILO)가 주창한 기본수요(basic needs), 고용 지향적 성장 등의 발전전략은 정치적 선전 문구처럼 선언되는데 그쳤지만 발전의 공간현상을 새롭게 조명해야 된다는 필요성을 담고 있었다.

경제와 환경은 모두 물리적 지표를 통해 감지되는 인간 삶의 여건에 지나지 않는다. 자본과 좋은 환경 등은 수단이지 인간 삶의 궁극적인 목표가 아니다. 삶의 만족도는 주관적이라서 동일한 물리적 여건에 처해 있다고 하여 동일한 수준으로 평가되지 않는다. 이러한 차이는 인간의 사회적 속성에서 비롯된다. 재화나 화폐가 시장을 통해 소비로 이어지고, 그러한 소비가 효용과 연계되듯이 인간의 사회적 관계에서 재화나 화폐와 달리 삶의 만족도를 높이는 또 다른 수단에 대한 탐색은 학계의 호기심을 자극하였다. 양적인 재화와 자본으로 설명할 수 없는 삶의 만족도는 단순히 ‘삶의 질(quality of life)’이라는 가치 지향적 용어로 실천되지 않는다(소진광, 1998).

‘삶의 질’은 인류가 공동으로 추구하는 가치로서 공공부문의 존재이유를 설명하기 위해 거론되곤 하였다. 그러나 ‘삶의 질’은 지극히 주관적이라서 공공부문의 정책목표로 표현되기엔 한계를 지니고 있다. 특히 ‘삶의 질’은 인간의 정주방식과 상황에 따라 구성요소를 달리하고, 실천수단도 다르다. 시대에 따라 ‘발전현상’을 접근하는 관점도 바뀌었다. 전통적인 자본이

15) 흔히 대규모 장치와 체계는 사용자의 측면에서 일부의 ‘불필요성’을 포함하고 있다. 다기능 첨단장비도 마찬가지로 사용자가 사용하지 않는 기능은 사장되어 자원의 낭비와 같은 결과를 낳는다. Fordism 생산방식도 표준품의 대량생산을 가능하게 한 측면도 있지만 그러한 생산장치는 일단 구축되면 이의 수선이나 변경과 관련한 비용은 매우 크다. 특히 개발도상국 기술지원 프로그램과 관련하여 그들 개발도상국 수준과 여건에 맞는 적정기술을 지원하지 않으면 지원 후 관리비용을 감당하지 못하거나 운영능력이 모자라 무용지물이 되는 경우가 많다.

삶의 만족도와 연계되는 과정은 매우 복잡하여 획일적인 설명이 불가능하다. 다만 인간의 사회적 관계를 관리할 수 있는 역량 즉, 사회적 자본(social capital)의 구성요소는 이제까지 정책방향만 제시하던 '삶의 질'을 구체적이고 단계적인 실천수단과 연계하는데 기여하였다. 이러한 실천수단은 변화의 속도와 관련되어 있어서 온전한 지역발전을 설명할 경우 반드시 필요한 성분이다.

따라서 공간현상을 설명하기 위해서는 실천될 수 있는 새로운 개념이 필요했고, 이러한 과정에서 사회적 자본 개념이 탄생하였다. Putnam(1993)은 이탈리아의 남·북 경제격차에 호기심을 갖고 지방자치가 도입되기 시작한 1970년대부터 다양한 이해 집단을 대상으로 대한 면접조사를 실시한 바 있다. Putnam은 오랜 기간의 조사결과를 분석하는 과정에서 고전적 경제학이 설명할 수 없는 새로운 공간현상에 주목하였다. 종래의 규격화된 학문은 경제현상을 경제요소만으로 설명할 수 없다는 분명한 사실을 간과하고 있었다. 경제활동의 주체는 사람이기 때문에 생산요소의 배합비율과 소비의 선택, 그리고 입지의 선택이 반드시 경제원리만으로는 설명되지 않는 것은 당연하다. 경제활동의 주체 즉, 사람끼리의 관계가 생산요소의 흐름방향과 속도에 큰 영향을 미치고 있다. 따라서 종래 생산요소의 경제적 배합과 공간선택에 중요한 영향을 미쳤던 자본(capital)처럼 인간의 '사회적' 관계를 관리할 수 있는 역량은 경제현상에 영향을 미치고, 나아가 발전현상을 설명할 수 있는 또 다른 수단으로 이를 사회적 자본(social capital)이라 부르게 되었다.

<표 1> 사회적 자본의 구성요소와 기능

개념요소	표현인자	기능
신뢰	-공적 신뢰 -사적 신뢰	공통기반 확보(공동체 형성)
참여	-공적 참여 -사적 참여	공동의 목표정립(공동가치 창출)
연결망 (네트워크)	-공적 네트워크 -사적 네트워크	이웃과 지역사회 유지
제도 및 규범 역량	-범죄율 -미풍양속	자원동원 및 사회안전망 확보
이타주의	-자원봉사활동 -나눔 수혜자	미래의 공동이익 창출

출처: 소진광(2004: 110)

사람들의 사회적 관계를 관리할 수 있는 역량은 신뢰라든가, 참여, 연결망, 자원봉사 등 다양한 의미요소로 표현되고 측정된다. 따라서 사회적 자본은 새로운 현상에 대한 설명도구가 아니라

경제변수로는 설명되지 않던 기존 현상에 대한 새로운 설명도구일 뿐이다(소진광, 2004). 사회적 자본의 일부 구성요소가 공공부문에 도입되면서 종래의 정부독점 방식도 변화하게 되었다. 모든 이해당사자가 공익이라는 공동 목표를 정의하고 실현하는데 함께 할 수 있는 과정논리를 필요로 한 것이다. 이러한 과정에서 협치(協治, governance)라는 용어가 만들어졌고, 이를 통해 공익추구는 더 이상 정부의 전유물이 아니라 모든 이해당사자를 포함한 공동노력의 대상이 되었다. 따라서 협치는 공공부문과 민간부문의 전통적인 경계를 허물고, 공익의 최종 수혜자를 이해당사자로 정의하면서 출발한다. 협치 개념은 모든 이해당사자를 공동 생산자(co-producer)인 동시에 공동 소비자(co-consumer)로 전환하는데 기여하였다.

다른 한편 개인의 주관적 만족도가 인류 공동의 이익을 담보하지 않는다는 주장이 설득력을 얻기 시작하였다. 이러한 관점에서 경제와 환경의 맞물림 현상으로 인해 인류문명의 지속가능성(sustainability)에 대한 관심이 커졌다. 특히 이러한 인류사회 공동이익은 실천되지 않으면 실현될 수 없다. 지구환경의 관점에서 인류문명의 지속가능성은 어느 특정 지역과 주민들에게만 국한한 과제가 아니다. 따라서 공동이익을 실현하기 위해서는 모든 이해당사자가 역할을 분담하고, 실천할 것이 요구된다. 이러한 실천은 협치(協治)를 통해 가능하다. 따라서 21세기 '발전'의 핵심용어는 협치(governance), 사회적 자본(social capital), 그리고 지속가능성(sustainability)으로 요약될 수 있다. 인류문명의 지속가능성은 공동이익과 부합하는 최종 목표에 해당하고, 협치는 그러한 최종 목표를 실현하기 위한 실천수단이며 사회적 자본은 실천수단의 동력(에너지)에 해당한다.

발전현상을 물리적 척도로부터 인간척도(human scale) 중심으로 전환하는 데에는 파키스탄의 경제학자 Mahbub ul Haq(1934-1998)와 인도의 경제학자 Amartya Sen(1933-)의 기여가 컸다. Haq는 1985년부터 1988년까지 파키스탄 정부의 제13대 재무장관을 역임하고, 1988년부터 미국에 위치한 UNDP의 특별자문관으로 활약하면서 인간발전지수(HDI, Human Development Index)를 개발하였다. UNDP는 매년 세계 각국의 인간발전지수를 측정하여 발표하고 있는데, 인간발전지수는 건강하고 오랜 생애(long and healthy life), 지식(knowledge), 상당한 생활수준(a decent standard of living) 등 세 가지 핵심적인 지표들로 구성되어 있다. 이러한 HDI는 발전의 주체와 수혜자를 장소와 물리적 시설로부터 인간으로 되돌려 주었다. 특히 Haq(1995: 14)는 발전의 궁극적인 목적을 '주민의 선택을 확대'하는 것으로 정의하고 있다. 따라서 부(富), 장소와 시설 등은 사람들의 선택 대상이지 사람들을 측정하는 지표가 아니다.

Sen은 1998년 노벨 경제학상을 수상하였고, 복지경제학, 사회선택이론, 경제 및 사회정의 분야에서 크게 기여하였다. Sen은 그의 저서 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*(1982)에서 기근은 식량부족 뿐만 아니라 식량분배체계에

내재되어 있는 불평등 때문이기도 하다고 주장한다. Sen(1982)은 임금하락, 실업, 식량가격상승, 취약한 식량분배 등 사회, 경제적 요인이 기아(starvation)에 영향을 미친다고 진단하였다. 특히 Sen(1999)은 개발도상국 경제발전과 관련하여 역량강화의 접근방식(capabilities approach)을 강조한다. 역량강화의 접근방식이란 종래 경제학에서 당연시 했던 불간섭(non-interference)에 근거한 부정적 자유(negative freedom)가 아니라 개인의 가능성에 기초하여 능력발휘를 극대화할 수 있는 긍정적 자유(positive freedom)를 강조하는 발전의 실천수단이다. Sen의 '긍정적 자유'는 발전에 대한 인간의 주도권을 의미하는 것으로 Haq와 함께 지역발전 관점을 물리적 척도로부터 인간척도로 전환하는데 크게 기여하였다.

한국은 1962년부터 산업화를 추진하였는데, 통상 산업화는 기반시설이 어느 정도 갖춰져 있는 도시를 중심으로 일어나서 도시와 농촌의 격차가 벌어지게 되었다. 이러한 도·농간의 격차가 과도하게 벌어지면 도시과밀과 농촌의 상대적 박탈감이라는 이중의 공간문제가 발생한다. 또한 분야별 격차 혹은 공간격차는 민주주의 체제에서 정권을 창출하고 유지하는데 많은 비용을 수반한다. 이러한 정치적 비용은 고스란히 국민의 몫으로 이전되고 이로 인한 사회 생산성 저하 역시 국민생활과 연계되어 있다.

1970년 우선 농촌빈곤문제를 해결하고자 출발한 한국의 새마을운동은 주민들의 의식개혁을 통해 긍정적 자유를 촉발하고, 역량을 강화하여 농촌, 농업의 문제뿐만 아니라 도시와 공장 및 직장의 업무 효율화에 기여하였다. 특히 새마을운동은 주민의 역량에 근거하여 공동이익을 창출하는 과정에서 분야별로 진화를 거듭했다. 새마을운동은 초기 경제공동체를 형성하여 빈곤문제를 해결하였고, 사회공동체와 문화공동체를 형성하여 삶의 질 향상에 기여하였으며, 환경공동체와 지구촌 공동체를 통해 인류문명의 지속가능성을 모색하고 있다. 공장새마을운동은 작업반별로 분임조 토의(group discussion)를 통해 제품의 불량 원인을 찾아내고, 이를 시정하기 위한 해법을 스스로 찾아, 실천함으로써 한국 제품의 불량률을 현저히 낮추고 품질을 향상하는데 기여하였다.

한국의 새마을운동은 이미 1970년대 마을 단위의 협동사업을 통해 사회적 자본을 축적하고, 주민들이 주도적으로 사업을 결정하고 추진하여 협치, 즉 거버넌스를 구축하였다. 따라서 한국의 새마을운동은 UNDP가 '인간발전지수(HDI)'를 개발하기 20년 전에 지역(사회) 발전을 인간 척도(human scale)로 접근하였고, Sen(1999)이 긍정적 자유에 기초한 역량강화 접근방식(capabilities approach)을 제시하기 30여 년 전에 이를 실천했다. 또한 한국의 새마을운동은 세계가 지구환경에 대한 관심을 추구하고 있을 무렵 환경정화운동, 자연보호운동, 산림녹화사업을 통해 인류문명의 지속가능성을 확보하기 위한 방안을 주민들의 일상생활 무대인 마을 단위에서 만들고 실천하였다.

이러한 지속가능성 관련 지역발전 패러다임 변화는 도시개발과 농촌개발 등 지역개발 실

천에도 영향을 미쳤다. 미국에서는 도시의 외연 확장에 따른 토양오염과 대기오염을 방지하고, 도심 공동화를 방지하기 위해 스마트 도시(smart city) 개발이 나타나기 시작하였다. 이탈리아에서는 사회적 자본 훼손을 방지하고, 사회적 지속가능성을 실현하기 위해 느린 도시(slow city) 관리방식이 도입되었다. 미국의 실리콘 벨리(Silicon Valley) 성공에 고무되어 첨단산업단지 조성이 국가의 미래발전 동력으로 여겨지게 되었다. 그러나 첨단산업단지는 국가와 지역의 복잡한 기술생태계와 맞물려야 원래 설계목적대로 작동한다. 이러한 첨단산업단지 기술생태계는 시설, 공간구조 및 환경과 같은 물리적 여건만으로 구성되어 있지 않다. 기술생태계는 기술진화를 주도할 수 있는 인력과 이러한 고급인력이 능력을 발휘하고 생활할 수 있는 복합적 경제, 사회, 문화 및 환경적 요소들을 포함한다. 단순히 물리적 지표만을 모방한 첨단산업단지가 성공하기 어려운 이유가 여기에 있다.

## 2) 변화와 관련한 지역발전 패러다임

변화와 관련한 지역발전 패러다임 변화의 하나는 '하향식'으로부터 '상향식'으로의 전환을 들 수 있다. Stöhr & Taylor(1981)는 지역발전 관련 두 가지 서로 다른 접근 패러다임을 비교하였다. 하나는 고전 경제학 맥락에서 지역발전 관련 권한이 계층적으로 행사되는 '위로부터의 발전(development from above)', 즉 하향식 접근이고 다른 하나는 주민들로부터 의사결정이 이루어지고 권한이 행사되는 '밑으로부터의 발전(development from below)', 즉 상향식 접근이다. 하향식 접근은 '긍정적 자유'를 촉발하기 어려워 내부자원을 동원하는데 있어서 한계를 지니고 있고, 편익분배 과정에서 갈등을 초래할 가능성이 많다. 반면 상향식 접근은 Sen(1999)이 강조한 주민들의 역량강화를 통해 내부자원 동원이 가능하고, 지역발전 단위마다 비용과 편익을 일치시키기가 상대적으로 쉬워서 민주주의 작동에 기여한다.

지역발전의 변화와 관련한 패러다임에서 가장 두드러진 것은 협치(governance)개념의 도입이다. 지역발전은 분석단위가 기본적으로 일정 공간규모 이상의 공동체이기 때문에 공동이익의 증진이 우선이다. 따라서 지역발전의 관리주체는 정부에 속한다. 이러한 맥락에서 지역발전과 관련한 문제점의 확인, 내용의 수준과 관련한 목표의 정립과 지역의 제약요인 확인, 대안의 형성과 비교 및 최적 대안의 선택에 이르는 일련의 과정은 모두 정부활동에 속했다. 그러나 민주주의에서 지역발전의 주체인 정부의 구성은 주민이나 국민의 다수 지지의 의존하고 있기 때문에 정부가 지역발전 최종 수혜자인 주민과 국민의 요구를 무시하기 어렵다.

다만 주민과 국민의 지역발전 요구는 공공재정 혹은 공급능력을 초과하여 발생하는 경향이 있어서 거대 정부(giant government) 출현을 부추긴다. 이러한 거대 정부의 출현은 결국 국민과 국민 부담을 가중시켜 정부의 실패(governmental failure)로 이어진다. 특히 정

부가 중앙집권적으로 운영될 경우 '평균적 평등'은 가장 편리한 국민 설득기준이 된다. 이러한 '평균적 평등'은 국민 누구도 만족시키지 못하는 내부적 결함을 지니고 있어서 재원의 낭비, 기회의 낭비, 자원의 낭비를 초래한다. 따라서 지역발전을 실현하기 위한 변화의 방향설정과 변화속도를 적절한 범위 안에서 관리하기 위해서는 지역문제의 확인과 지역발전 목표의 설정, 지역이나 국가가 안고 있는 제약요소의 확인과 미래예측, 목표를 충족시킬 수 있는 대안의 형성 및 최적 대안의 선정에 이르는 일련의 계획과정을 모든 이해당사가 공유할 필요가 있다. 이러한 계획과정의 공유는 주민이나 국민들에게 지역발전과 관련한 비용분담 및 편익분배의 공정성을 이해시키는 도구적 의미를 지니고 있다.

이러한 맥락에서 협치는 공공재 공급과잉 현상을 방지하고, 자원의 최적화를 가능케 해줄 것으로 기대된다. 이에 비해 정부가 지역발전을 독점적으로 시행할 경우 이로 인한 혜택의 최종 수혜자인 주민이나 국민은 외부효과에 편승하여 비용부담은 줄이고 편익의 분배 몫을 늘리려 할 것이다. 이러한 상황에서라면 정부의 재정건전성은 유지될 수 없고, 누적된 부채는 다음 세대로 전가될 것이다. 이러한 과정에서 우선은 경제적 지속가능성이, 그리고 장기적으로는 환경적 지속가능성이 실천되지 못할 것이다.

결국 가장 근본적인 인류 공동의 목표이고, 인류문명의 대전제에 속하는 지속가능성은 모든 이해당사자가 의사결정 단계부터 참여하고 과정에서의 권리와 책임을 일치시킬 경우에 실현 가능하다. 이러한 맥락에서 공동이익의 추구는 정부독점방식이 아닌 또 다른 방식 즉, 모든 이해당사자가 결정하고 과정을 공유하는 협치(governance)방식을 통해 접근되어야 한다. 협치를 구축하기 위해서는 권한과 책임을 일치시키기 위해 이해당사자를 정의하는 단계가 중요하다. 이해당사자가 정의되지 않는 협치는 실천력을 담보하지 못한다.

지역발전을 실천하기 위해서는 추진조직과 추진방식에 대한 명확한 개념이 필요하다. 여기서 추진조직은 조직형태, 지도층 구성, 조직가치, 조직의 공동목표 관점에서 정의될 수 있다. 한편 지역발전 추진방식은 관련 권한의 행사방식, 의사결정방식, 정보생산능력, 시민의 역할, 그리고 자원조달체계의 관점에서 정의될 수 있다. 협치가 종래의 정부독점방식과 다른 특성은 이들 지역발전 관련 추진조직 및 추진방식의 차이점 비교를 통해 분명해진다.

우선 추진조직의 특성에 있어서 정부독점방식은 집중형태의 조직, 공무원 출신 위주의 지도층 형성, 전통가치 축적에 초점을 둔 조직가치, 그리고 국가형성에 조직의 목표를 두고 있다. 이에 비해 협치방식은 분산형 조직형태, 모든 이해당사자간 협상의 주도자가 지도층으로 충원되고, 사회적 자본을 축적하는데 조직가치를 두고, 시민사회를 구축하는데 조직의 공동목표를 둔다는 측면에서 정부독점방식과 차이를 보인다.

다른 한편 지역발전의 추진방식에서 정부독점은 권한을 계층적, 일방적으로 행사하고, 다수결에 의한 지시와 통제로 의사결정하며, 공공부문의 정보생산에 의존하고, 시민을 정부가

생산한 공공재의 단순 소비자로 간주하고, 주민이나 국민을 외부 자원배분의 대상으로 보는 특성을 보인다. 이에 비해 협치는 관련 권한을 모든 이해당사자가 공유하고, 역할에 따른 다자간 협상을 통해 의사결정하며, 민간부문에서 생산한 정보에 대한 의존율을 높이고, 시민을 공공재 생산에 끌어들이며 공동 생산자(co-producer)로 간주하며, 내·외생적 자원을 결합하고 내부 자원을 동원하는 성향을 띠고 있다. 이러한 차이는 <표 2>에서 정리하고 있다.

<표 2> 지역발전 관련 협치(governance)와 정부 독점방식 비교

구분		통치(정부독점 방식)	협치(거버넌스)
추진 조직	조직형태	집중형태	분산형태
	지도층	정부 공무원	모든 이해당사자간 협상 주도자
	조직가치	전통적인 자본의 추적	사회적 자본 축적
	조직의 공동 목표	국가형성	시민사회 구축
추진 방식	권한행사방식	계층적, 일방적	모든 이해당사자간 공유
	의사결정 방식	다수결에 의한 지시와 통제	역할에 따른 다자간 협상
	정보생산능력	공공부문)민간부문	공공부문(민간부문
	공공재 생산에 있어서 시민의 역할	소비자 혹은 의뢰인	소비자인 동시에 공동 생산자
	자원조달체계	외생적 자원투입 위주	내·외생적 자원결합

출처: 소진광(2007: 98)

다른 한편 공간규모에 따른 균형과 불균형의 의미 차이도 중요한 지역발전 관련 패러다임 변화에 속한다. 전국적 차원에서의 균형도 일부 지역 안에서는 불균형을 포함하고 있고, 전국 단위에서의 불균형 상태도 일부 단위 지역에서는 균형상태를 보여줄 수 있다. 즉, 지역발전의 공간단위를 어느 규모로 획정하고 접근하느냐 따라 집단 공동의 '평균적 평등' 수준은 달라진다.

이러한 맥락에서 특정 지역에 투자가 집중되는 현상은 국가 전체적으로 투자의 효율성을 높여줄 것이지만 당장은 지역격차를 심화시키고, 일부 지역의 자원활용을 제한할 수 있다. 공간형평성을 높이기 위해 이러한 집중현상을 시정하기 위한 조치가 필요할 수도 있는데, 문제는 이러한 개입의 적절한 시기를 결정하기가 쉽지 않다는 것이다. 이와 같이 전체적인 효율성 증대방안이 장기적으로는 공간 형평성 제고에 기여할 것이다(Gore, 1984: 51).

또한 지역발전은 특정한 물리적 현상으로 접근하는 경우와 그러한 물리적 상황을 활용하는 사람들의 관점에 따라 다른 의미를 지닌다. 즉, 지역발전은 물리적 척도(physical scale)로 접근하면 장소의 번영(place's prosperity)으로 인지되고, 인간척도(human scale)로

접근하면 주민의 번영(people's prosperity)으로 인지된다. 장소의 번영은 각종 생산시설이나 편의시설이 특정 장소에 들어서는 자체를 발전현상으로 여기는 것이고, 주민의 번영은 실제 생활하는 사람들의 생활 만족도에 관심을 두고 있다. 동일한 물리적 조건이라고 하여 그 안에서 생활하는 주민들의 만족도가 모두 같은 것은 아니다.

물리적 조건은 생활주체의 욕구와 필요에 의해 반사되어 삶의 만족도로 나타난다. 이 과정에서 생활주체의 반사적 반응은 주관적이라서 조건과 결과를 단선적으로 연결하지 않는다. 하지만 특정 장소에 입지한 생산시설이나 편의시설의 혜택이 주민들에게 미치는 영향은 어느 정도 측정 가능하다. 따라서 장소의 번영과 주민의 번영은 같을 수도 있고, 전혀 다를 수도 있다. 주민들의 자원과 노력에 기초한 장소의 번영은 전적으로 주민의 번영으로 연계될 것이고, 외부 자원에 의한 지역개발은 실제 주민들에게 미치는 혜택이 작을 수 있다.

〈표 3〉 장소의 번영과 주민의 번영

구 분		지역개발 투입자원 속성	
		내생자원 투입 증대	외생자원 투입증대
지역수요반영정도	커질 경우	주민의 번영 극대화	장소 + 주민 번영
	작아질 경우	주민 + 장소의 번영	장소의 번영 극대화

〈표 3〉은 지역발전 관련 투입자원의 속성과 지역수요 반영 정도에 따라 달라질 수 있는 장소의 번영과 주민의 번영의 상관관계를 보여준다. 지역수요를 반영한 지역발전의 혜택은 주민들의 만족도를 높여줄 것이기 때문에 주민의 번영을 증대할 것이고, 지역수요와 무관한 지역발전은 주로 외부수요에 의존할 것이기 때문에 장소의 번영에 그칠 가능성이 높다. 마찬가지로 주민들의 내생자원 위주로 접근한 지역개발 혜택은 주로 주민들에게 분배될 것이기 때문에 주민 만족도를 높여줄 것이고, 외생자원 투입에 의한 지역개발 혜택은 외부로 유출될 가능성이 높아 장소의 번영에 그칠 수 있다. 성장거점이론(growth center theory)은 번영한 지역으로 일자리를 찾아 이동하는 인구이동 현상을 정당화하였고, 정주권 전략(settlement strategy)은 주민들의 실제 거주공간에서 일자리를 창출해야 한다고 주장한다.

다른 한편 지역발전과 관련한 근본적인 문제는 하나의 공간단위로서 지역 자체의 발전과 관련한 것과 지역끼리의 상호작용과 관련한 것으로 구분하는 일이다. 전자의 경우는 지역을 하나의 고립된 폐쇄사회(closed society)로 보는 견해이고, 후자의 경우는 지역을 열린사회(open society)로 접근하는 견해이다. 지역구분을 어떻게 하더라도 국경 안에서의 공간현상은 자본, 정보, 기술, 의사결정 등 유동적 생산요소로 인해 열려있다.<sup>16)</sup> 그렇더라도 정도의 차이는 있겠지만 지역의 폐쇄적 단위 성격은 완전히 무시될 수 없는 현실이다. 네트워크 공

간현상에서도 특정 도시의 자족성이 강조되고 있는 이유가 여기에 있다. 또한 공간현상을 주도하는 유동적 생산요소도 거리(distance)라는 물리적 마찰로부터 자유롭지 않고, 이러한 유동적 생산요소의 이동은 사람의 의사결정을 통해 방향과 속도가 정해진다. 사람의 의사결정도 공간의 위치와 면적으로부터 자유롭지 않다.

이러한 맥락에서 공간정의(spatial justice)는 공간활용의 효율성과 상호 충돌하는 경우가 발생한다. 여기서 공간효율성은 투입과 산출의 비율, 그리고 공간단위의 규모에 따라, 공간정의는 산출물의 분배에 따라 달리 해석될 수 있다. 효율적인 공간활용은 국가 전체의 성장률을 최대화 하는 관점에서 접근할 수 있고, 공간정의 혹은 균등한 공간활용방식(equitable spatial pattern)은 소득의 공정한 분배 측면에서 접근될 수 있다(Gore, 1984: 50). 이러한 맥락에서 공간정의(산출물의 공정한 분배)와 효율적인 공간활용의 상호관계는 <표 4>와 같이 요약될 수 있다. 즉, 지역개발 공간단위가 커지면 분배의 공정성은 감소하는 성향을 띠고, 투자의 효율성은 증대된다. 반대로 지역개발 공간단위가 작아지면 분배의 공정성은 증대되고, 투자의 효율성은 감소한다.

<표 4> 공간규모에 따른 공간정의와 공간활용도

구 분	공간규모(단위)	
	커질 경우(광역 경제권)	작아질 경우(마을, 지역사회)
분배의 공정성(공간정의)	감소함	증대됨
투자의 효율성(공간활용)	증대됨	감소함

## IV. 맺는 말

이 논문은 지역발전 관련 패러다임을 정의하고 이의 변천을 검토한 것이다. 이 연구에서 지역발전 관련 패러다임은 '다양한 이론의 묶음' 혹은 현재로서는 논쟁의 대상이 되지 않는 관점과 사고의 틀로 정의될 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 지역발전을 공간현상의 변화로 간주하고 이의 패러다임을 첫째, 공간현상을 접근하는 관점, 둘째, 변화의 수단과 관련한 관점으로 구분하여 검토하였다. 공간현상은 주로 지역발전의 내용에 관한 것으로 인간의 삶의 방식에 다양하게 영향을 미치고 있는 경제, 환경, 정치, 사회, 문화 등 분야(sector)와

16) 나라마다 제도와 관습이 달라 재화의 이동은 국경을 통해 걸러진다. 하지만 나라 안에서 재화나 자원의 이동은 상대적으로 자유롭다. 이와 같이 한 나라 안에서의 지역과 지역은 서로 열려있다.

이들 분야의 상호작용, 배합과 관련되어 있다. 지역발전에서 변화와 관련한 패러다임은 발전의 주체, 추진조직, 자원투입방식과 발전혜택의 분배방식 등이 검토되었다.

이 연구에서 검토된 주요 지역발전 관련 패러다임 변화는 다음과 같다. 즉, 지역발전 패러다임 변화는 첫째, 내용면에서 종래 물리적 척도로부터 인간 척도로 전환하였고, 둘째 경제적 관점에서 사회, 문화적 관점으로 바뀌었다. 이들 사회, 문화적 요인이 강조되면서 지역발전의 양적인 성장은 질적인 구조로 관점을 바꾸어 접근되게 되었다. 특히 경제로부터 환경으로의 지역발전 패러다임 변화는 21세기 모든 공동체 운용에 큰 영향을 미쳤다. 물질균형론(material balance)은 지구환경의 공동운명체를 인식시켜 주었고, 지역발전에서 기본적인 생태단위를 고려하기 시작하는데 기여하였다.

지역발전의 변화 관련 패러다임 논의는 상향식과 하향식, 협치(거버넌스), 균형발전과 불균형발전 등의 관점에서 검토되었다. 하향식으로부터 상향식으로의 지역발전 접근방식 전환은 공동체 운용에 있어서 개별 구성원의 권리와 책임을 일치시키는데 기여하였다. 지역발전에서 협치 개념의 도입은 지역발전과 관련한 공동이익을 실현하기 위한 비용분담 기준을 명확히 하는데 기여하였다. 또한 균형발전과 불균형 발전은 분석대상인 공간규모에 따라 전혀 다른 의미를 지니고 있고, 공간정의(spatial justice)의 범위에도 영향을 미친다. 결국 지역발전은 사람 중심, 생태중심, 공동노력을 통해 인류 공동체의 지속가능성을 확보하는 과정으로 진화하고 있다.

## 【참고문헌】

- 고병호. (2010). 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론. 도시행정학보, 23(2), 169-197.
- 곽현근. (2009). 지역발전의 보완적 패러다임으로서 동네 거버넌스의 실험. 한국지방정부학회 학술대회자료집, pp.53-93.
- 김정렬. (2005). 지역발전 패러다임의 전환과 지방정부의 책임성. 한국거버넌스학회 학술대회 자료집, pp.3-34.
- 박양호. (2002). 지역균형과 지방분권의 통합 패러다임과 전략. 국토(구 국토정보), (구 국토정보다이제스트), pp.6-13.
- 변필성. 이동우. (2008). 영국 지역정책 변화 동향과 우리나라에의 시사점. 한국경제지리학회지 제11권 제1호, pp.111-129.
- 소진광. (1998). 삶의 질 개념과 도시정책적 함의. 지역사회개발연구, 23(1): 65-84.
- 소진광. (1999). 사회적 자본 형성을 위한 지역사회개발논리. 지역사회개발연구, 24(1): 29-47.
- 소진광. (2000). Social Capital and Regional Development Paradigm. 한국지역개발학회지, 12(3): 1-16.
- 소진광. (2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 16(1): 89-118.
- 소진광. (2006). 지역균형발전 정책대상으로서 지역격차인식과 개별 기업의 공간선택 한계. 한국지역개발학회지, 18(4): 1-24.
- 소진광. (2007). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 한국지방자치학회보, 19(3): 93-112.
- 소진광. (2009). Cultural Sustainability in Urban Management: A Theoretical Framework of Functional Structure for Sustainable Development. 『도시행정학보』, 22(2):265-289.
- 엄한진. 안동규(2009). 사회적 경제와 대안적인 지역개발 패러다임. 한국사회학회 사회학대회 논문집, pp.517-526.
- 원광희. (2000). 변화시대 지역정책 패러다임의 전환. 충북발전연구원 학술세미나(뉴밀레니엄시대의 지역경제 경쟁력강화 전략, pp.65-91.
- 윤원근. (2013). 농촌지역 개발정책의 새로운 패러다임. 국토(구 국토정보), (구 국토정보다이제스트), 2-4
- 이양수. (2007). 참여정부 지역발전정책 패러다임의 평가: 지역혁신체제이론을 중심으로. 한국지방자치연구 제9권 제1호(통권18호), pp.1-17.

- 이윤재., 최승훈., 허목화., (2009). 낙후지역 발전 패러다임의 변화와 낙후성 전환에 관한 탐색적 분석. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 935-958.
- 조남건. (2004). 국토연구원-노무라종합연구소 공동세미나-한국의 고속철도개통에 따른 국토지역개발의 신패러다임. 국토(구 국토정보), (구 국토정보다이제스트), 126-134.
- 조명래. (2007). 생태적 지역발전 패러다임의 모색. 한국지역개발학회지, 19(3), pp.87-106.
- 조진철., 김일석. (2009). 세계은행-국토연구원 공동정책세미나. 국토(구 국토정보), (구 국토정보다이제스트), pp.164-169.
- 좌승희. (2009). 국토 및 지역발전정책의 새로운 패러다임. 경기개발연구원 CEO Report 1009, No.3, 1-17.
- 하성규. (2011). 지역개발학의 정체성과 발전방향. 한국지역개발학회지 23(4), pp.1-17.
- Arndt, H. W. (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. The University of Chicago Press.
- Bailly, Antoine S., Philippe Brun., Roderick J. Lawrence.. Marie-Claire Rey. eds. (2000), *Socially Sustainable Cities: Principles and Practices*. ECONOMICA.
- Barnett, Jonathan. (ed). (2001). *Planning for a New Century: the regional agenda*. Island Press.
- Bloomfield, Pamela. (2006). The Challenging Business of Long-term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, Volume 66, Issue 3, pp.400-411.
- Boudeville, J. R. (1966). *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh U. P.
- Brown, Lawrence A. (1988). Reflections on third world development: ground level reality exogenous forces, and conventional paradigms. *Economic Geography*, Vol.64. No.3, pp.255-278.
- Carroll, Michael C. and James Ronald Stanfield. (2001). Sustainable Regional Economic Development. *Journal of Economic Issues*, Vol.35, No.2, pp.469-476.
- Dickinson, R. E. (1964). *City and Region: A Geographical Interpretation*. Routledge and Kegan Paul.
- Dierwechter, Yonn and Andy Thornley. (2012). Urban Planning and Regulation: The Challenge of the Market. In Rachel Weber & Randall Crane. (eds). *The Oxford Handbook of Urban Planning*, Ch.3. Oxford University Press.
- Forrer, John, James Edwin Kee., Kathryn E. Newcomer. and Eric Boyer. (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, Volume70, Issue3, pp.475 - 484.

- Friedmann, John. and Clyde Weaver. (1979). *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. University of California Press.
- Ghosh, Arun. (1995). Development Paradigms: China and India since 1949. *Economic and Political Weekly*, Vol.30, No.7/8, pp.355+357-358.
- Glasson, John. (1974). *An Introduction to Regional Planning*. Hutchinson.
- Gore, Charles. (1984). *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy*. Methuen.
- Haq, Mahbub ul. (1995). *Reflections on Human Development*, Oxford University Press.
- Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press.
- Healey, .Michael J. & Brian W. Ilbery. (1990). *Location & Change: Perspectives on Economic Geography*. Oxford University Press.
- Hodge, Graeme A. and Carsten Greve. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review, *Public Administration Review*, Volume67, Issue3, pp.545 - 558.
- Kneese, Allen V., Robert U. Ayres & Ralph C. D'arge. (1970). *Economics and the Environment: A Materials Balance Approach*, RfF.
- Koppenjan, Joop F. M. and Bert Enserink. (2009). Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability. *Public Administration Review*, Volume69, Issue2, pp.284 - 296.
- Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. The University of Chicago Press.
- Martin, Ron and Peter Sunley. (1998). Slow Convergence? The New Endogenous Grow Theory and Regional Development. *Economic Geography*, Vol.74. No.3, pp.201-227.
- Martin, Ron. and Peter Sunley. (1996). Paul Krugman's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment. *Economic Geography*, Vol.72. No3, pp.259-292.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows., Jørgen Randers. and William W. Behrens III, (1972), *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*.
- Morse, David A. (1970). Unemployment in Developing Countries. *Political Science Quarterly*, Vol.85. No.1 pp.1-16.

- Moulton, Stephanie. and Charles Wise. (2010). Shifting Boundaries between the Public and Private Sectors: Implications from the Economic Crisis. *Public Administration Review*, Volume70, Issue3, pp.349 - 360.
- Park, Yung Chul. (2002). Does East Asia Need an New Development Paradigm?. Brookings Trade Forum, pp.211-226.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Reynaers, Anne-Marie. (2014). Public Values in Public-Private Partnerships. *Public Administration Review*, Volume 74, Issue1, pp.41 - 50.
- Roberts, Peter. (2004). Wealth from Waste: Local and Regional Economic Development and the Environment. *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 2, Environment and Development in the UK, pp.126-134.
- Rostow, W. W. (1959). The Stages of Economic Growth. *The Economic History Review*, Vol. 12, Issue 1, pp.1-16.
- Sachs, Ignacy. (1974). Alternative Patterns of Development; Environment and Development. *SCOPE*, pp. 385-390.
- Samuelson, Paul. (1948). *Economics: An Introductory Analysis*.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small is beautiful*. William Collins Sons & Co Ltd.
- Seers, D. (1967). *The Meaning of Development*. *IDS Communication 44, Brighton, UK: Institute of Development Studies*.
- Sen, Amartya. (1999). *Development as freedom (1st ed.)*. New York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. (1982). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press.
- Shaffer, James D. (1984). Elements of a Paradigm for Rural Development: Discussion. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.66, No.5, Proceedings Issue, pp.701-702.
- Smith, D. M. (1966). A theoretical framework for geographical studies of industrial location. *Economic Geography*, Vol. 42, pp. 95-113.
- Stöhr, Walter B. & D. R. Fraser Taylor. (1981). *Development from Above or Below?*. John Wiley and Sons.
- Taylor, Nigel. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. SAGE Publications.
- United Nations. (1951). *Measures of the Economic Development of Underdeveloped Countries*. New York.

- Virmani, Arvind. (2002). A New Development Paradigm: Employment, Entitlement and Empowerment. *Economic and Political Weekly*, Vol.37, No.22, pp.2145-2154.
- Yin, Wang. (2009). A Broken Fantasy of Public-Private Partnerships, *Public Administration Review*, Volume69, Issue4, pp.779 - 782.
- Guoli, .Gao. (2002). Urban and Regional Development in china and new Paradigm for 21 Century. *도시행정학보*, 15(1), 219-231

---

**소진광:** 서울대학교에서 문학사, 도시계획학 석사, 행정학 박사(지방자치, 지역개발전공)를 취득하고, 현재 가천대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국행정학회 부회장, 한국지방자치학회 제11대 회장과 한국지역개발학회 제14대 회장을 역임하였다. 주요 관심 분야는 거버넌스(governance), 사회적 자본(social capital), 지속가능한 발전(sustainable development)이고, “지역개발사업의 평가체계 개선방안 연구(2013)”, “새마을운동을 통한 한국 지방행정의 혁신(2014)” 등 130여 편의 학술논문과 20여 권의 저술(공저 포함)을 발행하였다(sojk514@gachon.ac.kr).

